



Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og
samfunnsvitenskap - Institutt for organisasjon, ledelse, styring

Kate Elizabeth Franklin Langsethagen og Gry Elin Sponberg

Masteroppgave

Hvordan kan politikere og administrative ledere fremme samskaping i kommunal sektor?

How can politicians and leaders enhance co-production and co-creation within
Norwegian municipalities?

Master i moderne forvaltning (MPA) – bredde

2018

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage

JA ☒ NEI ☐

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på vårt studium i offentlige ledelse ved Høgskolen i Innlandet. Fra idé til ferdig oppgave har vi vært gjennom en berg og dalbane av gleder, frustrasjon, utfordringer og læring.

Vi er spesielt takknemlige for at Øvre Eiker tok i mot oss med åpne armer og ga oss innblikk i en kommune vi opplever både har kommet langt med tanke på innbyggerinvolvering og som er sultne på videre utvikling. Det gjør oss positive på vegne av kommune-Norge at enkeltkommuner tør å sette idéer ut i livet med mål om å gjøre nasjonalt avtrykk innen samskaping og innovasjon.

På veien til ferdig oppgave har vi fått konstruktive tilbakemeldinger og støtte fra vår kunnskapsrike veileder Toril Ringholm.

Våre arbeidsgivere fortjener også en stor takk. Både Elverum kommune, Hedmark fylkeskommune og Forsvaret har utvist fleksibilitet da vi trengte det og støttet oss i målet om å ferdigstille oppgaven på tid. Uten tilretteleggingen hadde veien vært betydelig tyngre.

Til slutt en stor takk til de aller viktigste – familiene våre. Kenneth og Erik har tatt ansvar hjemme mens vi har vært fraværende, har oppmuntret oss når vi har vært som mest frustrerte eller har tvilt, og har pushet oss når vi trengte framdrift. Og ikke minst; hjertelig takk til Katharina og Kristina, og Magnus og Mari for at vi fikk låne mamma selv om dere trengte oss.

Elverum, mai 2018

Kate Elizabeth Franklin Langsethagen og Gry Elin Sponberg

Innhold

FORORD	I
INNHold	II
SAMMENDRAG.....	V
ABSTRACT	VI
1. INNLEDNING	1
1.1 FORSKNINGSTEMA.....	1
1.2 PROBLEMSTILLING	3
1.3 OPPGAVENS STRUKTUR	4
2. TEORIKAPITTEL.....	5
2.1 INNLEDNING.....	5
2.2 SAMSKAPINGSBEGREPET	6
2.2.1 <i>Co-creation eller co-production</i>	7
2.2.2 <i>Tynn eller tykk samskaping</i>	9
2.2.3 <i>Oppgavens tilnærming til samskaping</i>	10
2.3 LEDELSE OG STYRING	12
2.4 HVORDAN LEDE SAMSKAPING?.....	13
2.5 SAMSKAPING OG STYRINGSPARADIGMER	15
2.6 TO PERSPEKTIVER FOR SAMSKAPING	18
2.6.1 <i>Effektivitetsforståelsen</i>	18
2.6.2 <i>Empowermentforståelsen</i>	19
2.7 HOLDNINGER TIL INNBYGGERE	20
2.8 LEDERROLLER I EN SAMSKAPINGPROSESS	22
2.9 KOLLABORATIV LEDELSE	23
2.10 STYRING AV SAMSKAPING.....	25
2.11 SAMSPILLET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON	28
2.12 ANALYTISK RAMME.....	29
3. METODE.....	32
3.1 VITENSKAPSTEORETISK RAMMEVERK.....	32
3.2 VALG AV FORSKNINGSDESIGN	32
3.3 VALG AV CASE	34
3.3.1 <i>Øvre Eiker kommune</i>	35

3.4	DATAINNSAMLING	36
3.4.1	<i>Dokumentinnsamling</i>	36
3.4.2	<i>Kvalitative intervjuer</i>	37
3.4.3	<i>Intervjusituasjonen</i>	40
3.5	BEARBEIDING AV DATA	42
3.5.1	<i>Dokumentanalyse</i>	43
3.6	PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET	43
3.7	ETISKE PERSPEKTIVER	44
4.	ANALYSE	45
4.1	INNLEDNING	45
4.2	SAMSKAPING PÅ DAGSORDEN	45
4.2.1	<i>Formål og forståelse av samskapingsbegrepet</i>	45
4.2.2	<i>Roller og ledelse</i>	47
4.2.3	<i>Holdningen og rollen til innbyggeren</i>	49
4.2.4	<i>Likeverdighet og risikovilje</i>	52
4.2.5	<i>Samarbeidsrelasjonen med omverden</i>	52
4.2.6	<i>Oppsummering dokumentene</i>	52
4.3	HVA SIER DE OM SAMSKAPING?	53
4.3.1	<i>Formål og forståelse</i>	54
4.3.2	<i>Lederrollen</i>	60
4.3.3	<i>Ønsker de en endring i rollene?</i>	68
5.	DISKUSJON	70
5.1	FORMÅL OG FORSTÅELSE AV SAMSKAPINGSBEGREPET	70
5.1.1	<i>Hvorfor samskape?</i>	70
5.1.2	<i>Relasjonsbygger eller høringsinstans</i>	71
5.1.3	<i>Bruker eller partner</i>	74
5.1.4	<i>Delkonklusjon formål med og forståelsen av samskaping</i>	76
5.2	STYRING OG LEDELSE AV SAMSKAPING	77
5.2.1	<i>Politikere som setter rammer</i>	77
5.2.2	<i>Tett på administrasjonen</i>	79
5.2.3	<i>Hands-on fasilitatorer</i>	80
5.2.4	<i>Fag som barriere for samskaping</i>	81
5.2.5	<i>Behov for rammer</i>	83
5.2.6	<i>Handlingsrom for samskaping</i>	83
5.2.7	<i>Delkonklusjon styring og ledelse av samskaping</i>	84
5.3	OPPSUMMERING STYRINGSPARADIGMENE	85
5.4	HVILKE ENDRINGER I LEDERROLLEN SKAL TIL?	85

6. KONKLUSJON	87
6.1 PÅ VEI MOT SAMSKAPING.....	87
6.2 STYRKER OG BEGRENSNINGER	90
6.3 VIDERE FORSKNING.....	91
LITTERATURLISTE.....	92

FIGURLISTE

Figur 1: Typologisering av samskapingsbegrepet (co-production)	8
Figur 2: Karaktertrekk ved tynn og tykk samskaping.....	10
Figur 3: De tre styringsparadigmene: Styringsprinsipper, roller og samskaping.	17
Figur 4: Ulike former for metastyring	25
Figur 5: Analyseramme.....	31
Figur 6: Samskaping i Øvre Eiker sett i rammen av styringsparadigmene.....	85

VEDLEGG

VEDLEGG A: INFORMERT SAMTYKKE

VEDLEGG B: INTERVJUGUIDE POLITIKERE

VEDLEGG C: INTERVJUGUIDE ADMINISTRATIVE LEDERE

Sammendrag

Norske kommuner har en sentral rolle i vårt velferdssystem. Regjeringens perspektivmelding fra 2017 peker på framtidsutsiktene; større utfordringer og mindre penger. Både eldrebølgen, en synkende andel yrkesaktive, lavere inntekter fra oljesektoren og økte krav fra innbyggere krever at kommunene tenker nytt rundt ledelse og organisering av tjenestetilbudet. I tillegg står vi overfor komplekse samfunnsutfordringer som krever tverrsektorielle løsninger.

Samskaping pekes på av flere forskere som en vei å gå for å fremme innovasjon, og som en ny måte for kommunene å yte gode tjenester til innbyggere på. I korte trekk handler det om at hele lokalsamfunnet, innbyggere, frivillige lag og foreninger samt næringslivet i felleskap må bidra i tjeneste- og samfunnsutvikling. Dette krever nye måter å utøve ledelse og styring på. Denne masteroppgaven søker kunnskap om hvordan ledere og politikere kan fremme samskaping i kommunal sektor.

Studiet bygger på nyere forskning og teorier rundt forståelse, ledelse, styring og organisering av samskaping i offentlig sektor. Øvre Eiker er valgt som case på bakgrunn av sin nylig vedtatte medvirknings- og samskapingsstrategi og lange tradisjon med innbyggerinvolvering. Funnene bygger i hovedsak på dybdeintervjuer med politikere og administrative toppledere, med dokumentanalyse som et supplement. Intervjuene har hatt fokus på styrings- og lederrollen, holdninger til innbyggerinvolvering, forståelse og formål med samskaping og samarbeidsrelasjonen mellom politikere og administrative ledere. Oppgaven har hatt en abduktiv tilnærming, og kommer avslutningsvis med konklusjoner om hva som kan bidra til å fremme samskaping i kommunal sektor.

Funnene i oppgaven indikerer at måten man utøver rammesettende ledelse og styring på er av betydning for samskaping. Samskaping foregår i en kontekst av ulike styringsparadigmer som bidrar til å hemme og fremme slike typer samarbeid. Våre funn viser at holdninger til innbyggerinvolvering, organisatoriske faktorer og politisk initiativ bidrar i stor grad til å fremme samskaping. Oppgaven avdekker samtidig barrierer som er knyttet til relasjonen mellom politikere og administrasjonen. Politikerne opplever at deres rolle må endres for å fremme samskaping, mens administrasjonen opplever at samskaping utfordrer deres fagekspertrolle.

Nøkkelord: samskaping, ledelse, styring, kommune

Abstract

Norwegian municipalities play a central role in our welfare system. The Government's 2017 outlook report indicates that the future for municipalities will be increased challenges and less money. An ageing population, a decrease in occupational activity, lower income from the oil sector and increased demands from citizens will put greater pressure on public finances. This will require municipalities to develop new solutions to maintain the Norwegian welfare model. In addition, we face complex societal challenges that require cross-sectoral solutions. In the long term, the sustainability of public finances may be put to the test.

Co-production and co-creation are highlighted by several researchers as key methods by which to promote innovation and as a new way for municipalities to provide public services. Co-production and co-creation are the collaboration between the public sector, citizens and civil society aiming to develop and produce public services. This thesis seeks knowledge of how civil service leaders and politicians can enhance co-production in Norwegian municipalities. Our research questions seek to answer: how do leaders and politicians understand co-production and co-creation, and what do they want to achieve by using it to develop new models for public services? We also ask: what kind of leadership is needed to support co-production, co-creation and the collaboration between autonomous actors? Our final question is: how do civil servant leaders and politicians view their future role?

The research question is analyzed through a qualitative case study on the municipality Øvre Eiker, applying an abductive research strategy. The study is based on recent research and theories about leading co-production, co-creation, co-innovation and collaborative leadership. Øvre Eiker municipality is chosen based on its recent strategy for co-production and a longstanding tradition of involving citizens and the civil society. Our paper is based on in-depth interviews with politicians and senior administrators, with a document analysis as a supplement. The interviews have focused on management and leadership roles, attitudes towards citizen involvement, understanding and purpose of co-production and co-creation, and the relationship between politicians and administrators.

The thesis shows that the way in which leaders and politician execute «hands-off leadership» is significant to the degree of co-production and co-creation. Co-production and co-creation takes place in the context of various governance paradigms that help to inhibit and enable collaboration. Our findings show that attitudes towards population involvement,

organizational factors and political initiatives are a factor that enables co-production. Our thesis also reveals barriers that are linked to the relationship between politicians and the administration. Politicians feel that their role must change to enable co-production, while the administration feels that it challenges their professional role.

Keywords: co-creation, co-production, leadership, management, municipality

1. Innledning

1.1 Forskningstema

Velferds-Norge er i endring og står overfor utfordringer som ikke lar seg løse av det offentlige alene. Perspektivmeldingen 2017 (Finansdepartementet, 2017) legger vekt på at det økonomiske handlingsrommet for offentlig sektor vil bli en utfordring i fremtiden. I tillegg påpeker dokumentet en rekke drivkrefter som vil legge ytterligere press på de offentlige tjenestene, blant annet økt levealder, økt velstand og økt etterspørsel samt økte krav om effektivisering.

I Norge er det kommunesektoren som utfører mange av velferdssamfunnets primære oppgaver. I tråd med generalistkommuneprinsippet pålegges alle kommuner, uavhengig av demografi eller økonomi, at innbyggerne får helsetilbud til både gammel og ung, utdanning frem til videregående og sosiale tjenester for å nevne noe.

Hvordan kommunene har organisert og ledet arbeidet har historisk sett variert. Det kan likevel se ut til å være stor grad av konsensus rundt utviklingen av offentlig styring når det kommer til de tre hovedperspektivene; Tradisjonelt byråkrati (TPA), New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG) (Osborne, 2010). Ut fra styringsperspektivene kan det se ut til at rollen til kommunene har dreid fra å være primært forvaltere og serviceprodusenter, til i dag å se spor av en mer fasiliterende rolle (Tortzen, 2016). Paradigmene mener imidlertid Øgård (2014) ikke skal ses som sekvensielle perioder, men at idestrømningene i større eller mindre grad lever side om side i norske kommuner. En konsekvens av dette er at kommunene må være i stand til å håndtere ulike roller parallelt. Samskaping i kommunesektoren vil utfordre det tradisjonelle tankesettet, og kreve nye måter å lede og organisere kommunene på, der hierarki, målbasert styring, kontroll og delegering vil måtte vike.

Torfinn, Røiseland og Sørensen (2016) påpeker at NPM har vært en dyr fornøyelse for offentlig sektor ved at innbyggere har blitt til passive kunder uten å se seg selv som en del av løsningen. Spørsmålet er ikke «hva kan jeg gjøre for å sikre meg god alderdom», men «hva kan offentlig sektor, og i sær kommunen, gjøre for meg». Flere tar til orde for at en alternativ strategi er nødvendig, og at et paradigmeskifte er i gang når det gjelder organisering av offentlige sektor og for å skape innovative og nye løsninger (Bason, 2010; Torfinn et al., 2016).

Innovasjon i denne konteksten knyttes til at det er paralleller mellom samarbeidsdrevet innovasjon, sosial innovasjon og samskaping, der samskaping knyttes til innovasjon gjennom en forventning om at samskaping skal bidra til nettopp nye innovative løsninger på kommunens utfordringer. Forskningslitteraturen viser til samskaping som metode for å utvikle innovative og fremtidsrettede tjenester og løsninger for offentlig sektor (Andersen, Espersen, Kobro, Kristensen, & Iversen, 2018; Bason, 2010; Torfing, 2016; Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2013). Samskaping kan slik sett ses som en alternativ måte å tenke offentlig styring på. Samskapingsbegrepet er i utvikling, men i all enkelhet kan samskaping forklares som en prosess der nye løsninger skapes sammen med innbyggere og ikke for dem. Uavhengig av om formålet er radikal endring eller effektivisering bygger samskaping på en forståelse om at samarbeid er nødvendig for å løse utfordringene. Samskaping krever samarbeid på tvers av sektorer og nivåer, i felleskap med ulike offentlige og ikke offentlige aktører, og gjerne med de som er ulike de tradisjonelle bidragsyterne og dermed kan bidra med erfaring og kunnskap med nye kombinasjoner som resultat (Bason, 2010; Bjørge, Sandvin, & Hutchinson Strand, 2015, s. 121).

Samtidig viser forskning at samskaping kan oppleves som krevende for kommunene og at det utfordrer tradisjonell ledelse og styring. Bason (2010, s. 8) påpeker at samskaping utfordrer offentlige ledere fordi det krever noe mer av rollen, at innbyggerundersøkelser, høringer og komitémøter ikke er nok, og at det vil være nødvendig å utvikle løsninger ved å orkestrere nye samarbeidsformer og arenaer for samskaping. Tortzen (Lindegård, 2017) mener på sin side at samskaping i kommunal kontekst i stor grad handler om likeverdig samarbeid, men at det å gi fra seg makt er en «vildt svær manøvre». Tortzen (2016) påpeker samtidig at kommunene befinner seg i et krysspress mellom ulike styringslogikker, og mener at koblingsstrategi kanskje er den beste måten å håndtere det på.

Et velferds-Norge med krav til endring, et økt fokus på samskaping i kommunal sektor og betydningen av ledelse for å lykkes med tverrsektorielt og multiaktørsamarbeid, har ført fram til ledelse av samskaping som tema for oppgaven. Konteksten dette vil bli undersøkt gjennom er kommunal sektor, der Øvre Eiker er valgt case.

Ut fra KS sin delingsportal KomINN, kan det se ut til at flere norske kommuner vedtar samskapingsstrategier og andre styringsdokumenter som ledd i å innføre samskaping. Øvre Eiker følger denne trenden, og vedtok en medvirknings- og samskapingsstrategi i desember 2017. Den strategiske tilnærmingen til samskaping anses som spesielt relevant for

forskningsfeltet ledelse av samskaping, og er den primære begrunnelsen for å velge Øvre Eiker som case. Samtidig har kommunen lange tradisjoner for involvering av innbyggere og frivillige organisasjoner, og er kjent utenfor kommunens grenser for sine grendeutvalg. I koblingen mellom innføringen av samskaping fra øverste ledelse fra et «top-down» perspektiv og innbyggernes erfaringer og forventninger til involvering fra en «bottom-up» forståelse, kan det antas å finnes interessante perspektiver som både adresserer forståelsen og ledelse av samskaping. Først og fremst er det interessant å se om innføring av samskaping oppleves som en enklere reise i en kommune med en rotfestet holdning til innbyggerinvolvering. Har politikere og administrative ledere en grunnleggende og omforent forståelse av hva samskaping er og hva som er formålet? Samtidig er det interessant å belyse om det finnes spor av stivhengighet når det kommer til ledelse av samarbeid, eller om innføring av samskaping vekker refleksjoner rundt behovet for å endre lederrollene hos politikere og administrative ledere.

1.2 Problemstilling

I forlengelsen av refleksjonene så langt reiser det seg en del spørsmål som kun i begrenset grad er forsket på i lys av samskaping; Hvordan bør denne type samarbeid best organiseres og ledes? Hvilken innstilling kreves av offentlige ledere for å lykkes med samskaping? Hvordan utfordrer samskaping politikerrollen når det kommer til å være suveren beslutningstaker? Hvordan utfordres administrasjonen med tanke på sin fagekspertrolle? Hvilke krav stilles til innbyggerne og hvilken rolle tillegges de? Hvilken forståelse av samskaping har norske kommuner og hvor langt har de kommet? Når er samskaping best egnet og når egner det seg eventuelt ikke?

En masteroppgave kan ikke ta høyde for å besvare alle disse spørsmålene inngående, men tematisk vil vi berøre flere av dem gjennom problemstillingen;

Hvordan kan politikere og administrative ledere fremme samskaping i kommunal sektor?

Gjennom forskningsspørsmålene avgrenses oppgaven til å fokusere på rollen til kommunene, som forenklet sagt er i endring fra forvalter og serviceprodusent til fasilitator, og hvordan endringen utfordrer de politiske og administrative lederrollene. For å se nærmere på det er politikere og administrative ledere sin forståelse av samskapingsbegrepet relevant, først og fremst fordi det er vesentlig å identifisere *hvilke typer* samarbeid som skal ledes før man ser

på *hvordan* de skal ledes, men også for å kunne sette samskapingsforståelsen i en norsk kommune inn i en teoretisk og empirisk ramme. Forskningsspørsmålene vi har valgt å se nærmere på er:

1. Hvilken forståelse av og formål for samskaping har politikere og administrative ledere i Øvre Eiker?
2. Hvilke lederroller tar de i samskapingsprosesser?
3. Hvilke lederroller oppfatter politikere og administrative ledere at egner seg for samskaping?

1.3 Oppgavens struktur

For å besvare problemstillingen og tilhørende forskningsspørsmål vil vi i kapittel 2 belyse teorier som bidrar med å forstå samskapingsbegrepet og i hvilket forskningsfelt vi fordyper oss. Videre vil vi se samskaping i sammenheng med teorier som gir perspektiver på ledelse av samarbeid og nettverk. Det gis samtidig noen empiriske knagger fra tidligere forskning innen samskapings- og ledelsesfeltet som kan bidra til både et mer helhetlig og mer dyptgående perspektiv på ledelse av samskaping i norske kommuner. I kapittel 3 redegjøres det for metodisk framgangsmåte og valg, før vi i kapittel 4 presenterer analysen av hovedfunn fra styringsdokumenter og intervjuer. I kapittel 5 diskuteres forståelsen av samskapingsbegrepet før vi kobler hovedfunn og teori for å se nærmere på politikernes og administrasjonens lederrolle i samskaping. Avslutningsvis trekkes noen hovedkonklusjoner fram i kapittel 6, og oppgaven nyanseres ved refleksjoner rundt styrker og svakheter og hvilke områder som kan være av interesse for videre forskning.

2. Teorikapittel

2.1 Innledning

Formålet med teorikapitlet er å belyse samskapingsbegrepet i et ledelses- og styringsperspektiv både teoretisk og empirisk samt å utvikle en analytisk ramme for å svare på problemstillingen; Hvordan kan politikere og administrative ledere fremme samskaping i kommunal sektor?

Innledningsvis vil vi sette samskaping i konteksten til ulike forskningstradisjoner, først for å vise opprinnelsen til begrepet og hvordan begrepet har utviklet seg, før vi tegner et bilde av samskaping tettere på norsk kommunal kontekst gjennom tynn og tykk samskaping. Deretter defineres ledelse og styring overordnet, før vi ser på ledelse av samskaping spesielt og hvordan dette kan forstås i rammen av tre ulike styringsparadigmer. Samskapingsbegrepet kobles her enda tettere til offentlig ledelse og styring gjennom Tortzens (2016) innramming av effektivitets- og empowermentforståelse. Avslutningsvis trekker vi inn Tummers, Voorberg og Bekkers (2015), W H Voorberg, V. J. J. M Bekkers og L. G Tummers (2014) og W. H Voorberg, V. J. J. M Bekkers og L. G Tummers (2014) sine perspektiver på holdninger til innbyggerinvolvering, for å utdype institusjonelle trekk ved samskaping og hvilken rolleforståelse som ligger til grunn. Samlet er dette ment å gi grunnlag for å besvare forskningsspørsmål 1. *Hvilken forståelse av og formål for samskaping har politikere og administrative ledere i Øvre Eiker?* Samtidig danner første del av teorikapitlet en grunnmur for både å gå dypere inn i teorier om lederrollen i teorikapitlets andre del samt bidrar til analysen av forskningsspørsmål 2. *Hvilke lederroller tar de?* og forskningsspørsmål 3. *Hvilke lederroller oppfatter politikere og administrative ledere at egner seg for samskaping?*

Hovedanliggende for denne oppgaven er styring og ledelse av samskaping. For å belyse dette henter vi i teorikapitlets andre del inn teorier fra nettverkslitteraturen. Teoriene er ment å gi et overordnet styringsperspektiv som kan relateres både til politikerrollen og administrative ledere, først og fremst gjennom samstyringslitteraturens teori om metagovernance. Det tas i tillegg inn teorier som i større grad gir grunnlag for å gå i dybden på lederrollen i et NPG-perspektiv, blant annet gjennom Ansell og Gash (2012) sin tredeling av fasiliterende ledelse (tilretteleggende ledelse). Ut fra problemstillingen reiser det seg også noen begreper som kan bidra til å analysere barrierer og drivere for samskaping som påvirker lederrollen og samarbeidsrelasjonen mellom politikere og administrasjon slik som makt, likeverdighet, tillit,

risikovilje, handlingsrom. Avslutningsvis nyanseres teorigrunnlaget gjennom Tortzens (2016) perspektiver på krysspress og koblingsstrategi. Først er det imidlertid hensiktsmessig å starte med selve samskapingsbegrepet.

2.2 Samskapingsbegrepet

Overordnet brukes begrepet samskaping til å beskrive samarbeid mellom det offentlige, innbyggere, næringsliv og frivillige for å skape velferd. Samskaping kan i all enkelhet forklares som en prosess der nye løsninger skapes sammen med innbyggere og ikke for dem (Bason, 2010).

I forskningslitteraturen brukes det en rekke ulike begreper for samskapende prosesser. I engelskspråklig litteratur brukes begrepene; co-creation, co-production og sosial innovasjon for å beskrive denne type samarbeid (Tortzen, 2016, s. 52). Bugge og Skålholt (2013) peker på tradisjonen som omtales som nettverksbasert styring, og sidestiller begrepene samarbeidsbasert innovasjon, samskaping og samstyring. I arbeidet med å veilede norske kommuner inn på samskapingsfeltet har KS utarbeidet nettressurser og håndbøker som til dels støtter seg på forskning fra Torfing, Sørensen og Røiseland (Kobro, 2018; KS, 2017). I artikkelen *Samskapelse er billigere og bedre* benytter Torfing et al. (2016, s. 13) følgende definisjon av samskaping;

«Borgere og andre private aktører inngår i et likeverdig samarbeid med en eller flere offentlige aktører om definisjonen av problemer og utfordringer, utforming av nye strategier og løsninger og gjennomføring av disse».

Samskaping kan ut fra dette perspektivet forstås slik at når kommunen sender nesten ferdige løsninger ut på høring, så er ikke det innenfor denne definisjonen. Med andre ord må kommunene strekke seg lenger enn å tilfredsstille plan- og bygningslovens (2008) krav til medvirkning, hvis de skal fremstå som troverdige samskapere. Definisjonen innebærer samtidig at samskaping handler om å involvere også ikke-offentlige aktører, og at interkommunale selskaper, som Røiseland og Vabo (2012) bruker som eksempel på samstyring, ikke er å betrakte som et eksempel på samskaping.

Torfing et al. (2016) viser til en gradering av ulike aktørers involvering, og har satt samskapingsbegrepet inn i en ramme tilnærmet lik Arnsteins (1969) medvirkningstrapp.

Trappen synliggjør maktdimensjonen gjennom hvordan organisasjonen stegvis forsterker involveringen av andre aktører og gradvis oppnår likeverdig samarbeid. Det fjerde og øverste trinnet i trappen signaliserer at kommunene er villige til å gi fra seg makt, slik at samarbeidet er likeverdig og at innbyggernes deltakelse er i alle deler av prosessen, både fra definisjon av problem og utfordringer, til utforming av nye strategier og løsninger samt i implementeringsfasen. Ut fra Torfing et al. (2016) sin definisjon av samskaping, ser det ut til at det er først i fjerde trinn at deres forståelse av begrepet oppfylles. Til grunn for denne tolkningen ligger både graden av likeverdighet samt ulike aktørers deltakelse i alle deler av en samskappingsprosess.

Selv om oppgavens tilnærming til samskaping i stor grad bygger på Torfing et al. (2016) sin definisjon, gir andre forståelser av begrepet viktige nyanser til analyserammen. I forskningslitteraturen skilles det på engelsk mellom co-creation og co-production (Andersen et al., 2018). På dansk skilles det tilsvarende mellom begrepene samskabelse og samproduksjon, mens begrepet på norsk inntil nylig ikke har vært skilt på samme måte men har benyttet samskaping om begge forståelser (Andersen et al., 2018). Ifølge W. H Voorberg et al. (2014) benyttes begrepene co-creation og co-production empirisk om hverandre, men med noen nyanseforskjeller. Forskjellene henger gjerne sammen med ulike forskningstradisjoner og styringsparadigmer. For å forstå samskappingsbegrepet og koblingen til offentlig ledelse og styring, er det derfor nødvendig å trekke inn flere perspektiver. Innledningsvis redegjøres det for skillet mellom begrepene co-creation og co-production.

2.2.1 Co-creation eller co-production

Co-creation begrepet har røtter fra privat sektor, der Prahalad og Ramasway (2004) regnes som sentrale bidragsytere. I denne retningen vektlegges brukerperspektivet gjennom bidrag til design og utvikling av tjenester, ofte gjennom interaktive medier. Innen co-creation vektlegges det å skape noe nytt sammen med brukerne, og et nærliggende begrep er brukerdrevet innovasjon (Bason, 2010; Tortzen, 2016).

Osborne, Radnor og Strokosch (2016) mener på sin side det er ulike logikker som ligger til grunn for samskaping. De setter i artikkelen *co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment* samskappingsbegrepet inn i en bredere kontekst. Osborne et al. (2016) konseptualiserer co-production (samproduksjon) ved å knytte perspektivene fra public administration and management (PAM) teori og service management

teori sammen. Deres ståsted er PAM, men de trekker fram Service management litteraturen med nyere teoriutvikling fra Service dominant logikk (SDL). En av hovedforskjellene de bringer inn er forståelsen av at PAM-litteraturen vektlegger den frivillige innbyggerinvolveringen som bidrag til eksisterende planleggingsprosesser og tjenesteyting for å forbedre tjenestene, mens service management-litteraturen vektlegger co-production som en helt essensiell og nødvendig del av tjenesteytingen. Ut fra Osborne et al. (2016) sin artikkel forstås kjernen i SDL å være interaksjonen i øyeblikket tjenestene leveres, som i hovedsak formes av brukernes forventninger, deres aktive eller passive rolle og totalopplevelsen av prosessen.

Osborne et al. (2016, s 2) definerer co-production som *«the voluntary or involuntary involvement of public service users in any of the design, management, delivery and/or evaluation of public services»*.

Definisjonen kan oppfattes som vid tatt i betraktning at både frivillig og ufrivillig involvering er inkludert og i tillegg at co-production ikke er begrenset til tjenesteleveranse, men også kan bety involvering i utforming, styring og/eller evaluering av offentlige tjenester. Det kan se ut til at samskapingsbegrepet dermed ikke fremstår som stramt avgrenset, men at service management litteraturen med fokuset på innbyggernes opplevelse av møtet med det offentlige er sentralt i denne forståelsen. Spesielt relevant for denne oppgaven er de delene av definisjonen som omhandler frivillig deltakelse og styringsperspektivet, som ut fra oppgavens problemstilling kan adresseres til graden av likeverdighet og tillit i samskapingsprosesser.

		Locus of co-production		
		Individual service	Service system	
Nature of co-production	Involuntary	I: Co-production	III: Co-construction	Towards the co-creation (or co-destruction) of value
	Voluntary	II: Co-design	IV: Co-innovation	

Figur 1: Typologisering av samskapingsbegrepet (co-production) (Osborne et al., 2016, s. 15)

Matrisen viser ifølge Osborne et al. (2016) ikke en progresjon fra en til fire, men er en typologisering av co-production som integrerer det han beskriver som teoretiske hovedperspektiver. I den fjerde ruten beskrives bevisst og frivillig samproduksjon utover forbedring av eksisterende tjenester, og retter blikket mot co-innovation, som en helhetlig tilnærming til å utvikle nye former for offentlige tjenester. Av Osborne (2016) sin

typologisering er det co-innovation som ligger nærmest denne oppgavens tilnærming til samskaping. Koblingen er kanskje tydeligst når det gjelder forståelsen av samskaping som noe mer enn kommunenes lovpålagte krav til medvirkning, men også med tanke på en samskapingsforståelse der flere aktører sammen kan utløse et potensial for nye løsninger.

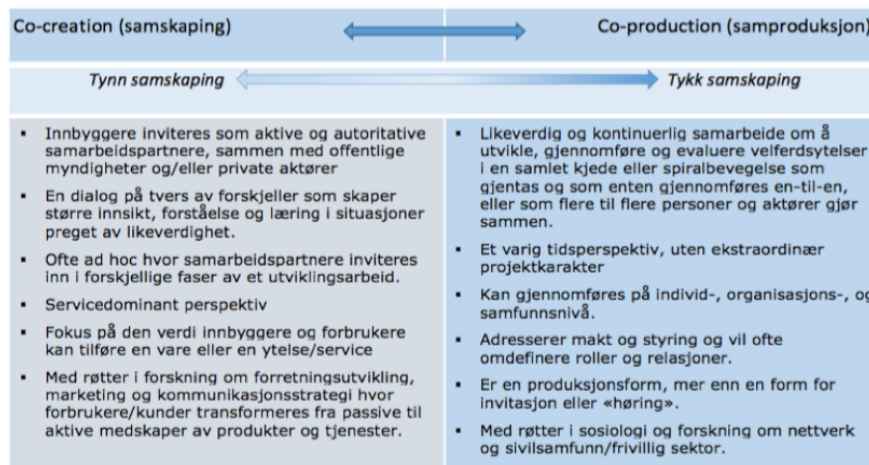
Voorberg et al. (2014b) mener at konseptene co-creation og co-production er nært beslektet, og at mange bruker dem om hverandre. De peker på at den største likheten er å betrakte innbyggerne som verdifulle partnere i leveransen av offentlige tjenester. Den største forskjellen mellom de to konseptene er ifølge Voorberg et al. (2014b) at co-creation vektlegger verdibegrepet sterkere. De konkluderer likevel med at begrepene empirisk kan brukes om hverandre, selv om dette ikke bidrar til konseptuell klarhet.

2.2.2 Tynn eller tykk samskaping

I Norge har samskapingsbegrepet inkludert både en co-creation og co-production forståelse (Andersen et al., 2018). Tortzen (2016) og Andersen et al. (2018) tar på sin side til orde for at forskningen på samskaping de siste årene forsøker å tegne et tydeligere skille mellom de to begrepene. Det vises til at Torfing et al. (i Andersen et al., 2018) setter co-creation som det overordnede begrepet, mens co-production forbeholdes samarbeid mellom tjenesteyter -og bruker om en konkret tjeneste. Andre forskere ser motsatt på det, og setter co-production som det overordnede, og benytter co-creation om ad hoc involvering av brukere i forskjellige faser av offentlig tjenesteproduksjon (Andersen et al., 2018).

Ifølge Andersen et al. (2018, 21) dreier skillet mellom co-creation og co-production seg først og fremst om «relasjonen mellom innbyggere og profesjonelle, og mellom de involverte organisasjonene, dybden i samarbeidsrelasjonene og tidsperspektivet». Andersen et al. (2018) oppsummerer de viktigste skillene mellom co-creation og co-production i en tabell (figur 2)

hvor de samtidig oversetter begrepene til tynn (co-creation) og tykk (co-production) samskaping.



Figur 2: Karaktertrekk ved tynn og tykk samskaping (Andersen et al., 2018)

Tabellen viser at tynn samskaping omfatter de mer ad hoc pregede samarbeidene som kan foregå i kortere tidsperiode og avgrenset fase. Tykk samskaping har et mer kontinuerlig og varig tidsperspektiv, fokuserer på likeverdig samarbeid og adresserer derfor makt og styring og endring av roller i større grad (Andersen et al., 2018). Det er imidlertid viktig å påpeke at tynn eller tykk samskaping ikke skal oppfattes som et enten eller, men at tynn samskaping kan utvikle seg til tykk samskaping. Videre kan tykk samskaping ha nytte av mer ad hoc pregede tilskudd som utvikler eller endrer samproduksjonen (Andersen et al., 2018).

2.2.3 Oppgavens tilnærming til samskaping

Forståelsen av samskapingsbegrepet i denne oppgaven bygger i hovedsak på perspektivene det er redegjort for så langt, der Torfing et al. (2016) sin definisjon og forståelsen av tykk samskaping (Andersen et al., 2018) tillegges størst vekt. Det er imidlertid noen nyanser i materialet vi har presentert, som det kan være hensiktsmessig å utdype for å utvikle en samlet analyseramme.

Da oppgaven handler om ledelse av samskaping anses styringsdimensjonen som helt sentral. I definisjonene av samskaping som nylig er presentert, nevner Osborne et al. (2016) «management» eksplisitt, mens Torfing et al. (2016) benytter begrepet «likeverdig». Selv om Torfing et al. (2016) kun indirekte adresserer styring, er deling av makt ifølge Tortzen (2016) en vesentlig del av forståelsen av samskaping, og hun mener samtidig at det kan være utfordrende å få til for kommunene. Det å analysere utfordringer ved likeverdighet, kan slik sett gi viktige bidrag til å belyse forståelsen av ledelse av samskaping i kommunal sektor og

hvilke lederroller som kreves. Maktforståelsen anses dessuten som spesielt relevant for oppgaven, som ikke bare analyserer ledelse av samskaping fra administrativt hold, slik Tortzen (2016) har gjort, men som også trekker inn perspektivet til politisk ledelse.

En annen side av samskaping handler om: hvem får delta? Osborne et al. (2016) tar inn brukerperspektivet i sin definisjon, som kan ses som spor fra en SDL-forståelse. Torfing et al. (2016) oppfattes på sin side å ha en bredere tilnærming, ettersom aktørene som nevnes både omfatter innbyggerne, andre offentlige organisasjoner og andre private aktører. Den analytiske rammen i denne oppgaven bygger på Torfing et al. (2016) sin brede tilnærming til involvering, der innbyggeren er helt sentral. Naturlige spørsmål kan i den forbindelse være, hvilke lederroller tar politikere og administrative ledere i samskapingsprosesser og hvilken holdning har de til innbyggerinvolvering?

Et tredje forhold som de ulike definisjonene beskriver, er at involvering kan ha betydning i ulike faser av en prosess. Selv om Osborne et al. (2016) sin definisjon beskriver at involvering kan skje i ulike faser, oppfattes Torfing et al. (2016) å være tydeligere på at samarbeidet foregår i alle faser lik en innovativ prosess, der definisjon av problemet er startpunktet. Ifølge Voorberg et al. (2014) viser empirisk forskning at hovedvekten av studier av samskaping har hatt fokus på innbyggerens rolle i implementeringsfasen. Denne oppgaven bygger imidlertid på en forståelse av samskaping i tråd med Torfing et al. (2016), som innebærer deltakelse i hele prosessen. Derav følger et analytisk anliggende som ser ledelsens holdning til involvering allerede fra startpunktet i en samskapingsprosess, som spesielt interessant.

I analysen av samskapingsforståelsen anses også demokratiperspektivet som fremtredende. I tråd med Osborne et al. (2016) sin definisjon bygger denne oppgaven på en forståelse av at innbyggernes deltakelse både kan være frivillig, men også ufrivillig. PAM-litteraturens fokus på frivillig deltakelse (Osborne et al., 2016) tillegges riktignok størst vekt i oppgaven, men forstås ikke som å utelukke kommunene fra å gjøre seg demokratiske betraktninger rundt deltakelsen. Selv om demokratiperspektivet ikke er et hovedanliggende for oppgaven, bidrar det til den samlede analyserammen, blant annet gjennom empowermentforståelsen som behandles i punkt 2.6.2.

Oppgaven bygger på Andersen et al. (2018) sine perspektiver på samskaping. Det vektlegges tykk samskaping da dette i større grad adresserer likeverdighet og makt. I matrisen (pkt 2.2.2) om tykk samskaping kommer dette først og fremst til syne gjennom å *bygge relasjoner og*

tillit, utfordre makt og relasjoner samt holdningen til innbyggeren. Videre bygges analyserammen rundt forståelsen av kontinuerlig samarbeid som fordelaktig, noe som også ligger innenfor beskrivelsen av tykk samskaping (Andersen et al. 2018). Selv om tynn og tykk samskaping ikke kan ses som et enten eller, trekkkes disse perspektivene videre både når begrepene effektivitets- og empowermentforståelse presenteres, og til analysen og diskusjonen når det senere skal belyse Øvre Eiker sin forståelse av samskaping.

2.3 Ledelse og styring

Ut fra den teoretiske forståelsen av hva samskaping er, reiser spørsmålet seg om hvordan samskaping bør ledes i kommunal sektor. Det er ikke hensiktsmessig med tanke på oppgavens omfang og problemstilling å gå dypt inn i ledelses- og styringsteorier generelt. Vi kommer nærmere inn på både samskaping sett i lys av ulike styringsparadigmer og teori på styring og ledelse av samskaping senere i oppgaven, men det kan innledningsvis være hensiktsmessig på et overordnet nivå å si noe om hva vi legger i begrepene styring og ledelse, samt sette det i en kommunal kontekst.

Ladegård og Vabo (2010) definerer ledelse og styring som virkemidler for å løse koordineringsutfordringer i og i tilknytning til organisasjoner, og de har til felles at de begge er virkemidler for resultatoppnåelse. For å skille begrepene fra hverandre kan man si at ledelse er personorientert, mens styring er systemorientert (Ladegård & Vabo, 2011). Styring forbindes ofte med å treffe kollektive beslutninger og påvirke adferd gjennom formelle styringsinstrumenter, mens ledelse planlegger, beslutter, samordner og kontrollerer ut fra et sett av formelle mål og rammer som det ønsker å realisere (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2015, s. 123). Styring handler her om to ting; å ta beslutninger og å gjennomføre dem i praksis. Røiseland og Vabo (Røiseland & Vabo, 2012) definerer styring som «å påvirke og endre samfunnet på en bevisst og planmessig måte». I lys av dette kan man si at politisk virksomhet er styring, og at politikerrollen i en kommune i stor grad samsvarer med hvordan man definerer styring. Politikerne har i liten grad direkte kontakt med ansatte og utøver påvirkning indirekte gjennom formelle kanaler som formannskap og kommunestyremøter, vedtak og mål- og resultatstyring.

Begrepet ledelse er heller ikke et entydig begrep. Det er ofte vanskeligere å definere enn styring, og oppfatningene om ledelse er ofte sprikende. Begrepet brukes både om de som utøver ledelse, aktivitetene de utøver, systemer og sosiale prosesser. Et felleskjennetegn er at

ledelse handler om det mellommenneskelige, det relasjonelle og prosessuelle (Christensen et al., 2015). I en kommune vil det tradisjonelt være administrative ledere som utøver ledelse.

Ledelse og styring i en kommunal kontekst skiller seg fra ledelse i privat sektor på flere områder. Det ene er at administrativ ledelse utøves i en politisk kontekst, og handlingsrommet toppledelsen har må løpende avklares med politisk ledelse (Tortzen, 2016, s 52). I tillegg må det tas hensyn til et bredere sett av mål og verdier, og mange ulike hensyn må veies opp imot hverandre (Christensen et al., 2015, s. 17) Her pekes det på flere utfordringer; For det første er en kommune en del av samfunnets politiske system, og en politisk organisasjon som innebærer sentralisering av makt. I tillegg har man en folkevalgt ledelse som inngår i en parlamentarisk styringskjede, og innbyggere er grunnlaget for all makt og autoritet. Dette vil ha implikasjoner for hvordan man kan lede og styre samskaping i offentlig sektor. I vårt perspektiv legger vi til grunn at både politikere og administrasjonen i en kommune styrer, mens administrasjonen vil ha en større ledelsesfunksjon.

Når vi videre skal ta for oss ledelse av samskaping, har vi med oss teorier om lederroller. Christensen et al. (2015, s. 134) definerer lederroller som *«roller som har et overordnet og systematisk formelt, uformelt eller symbolsk ansvar eller aspekt knyttet til seg»*. I denne oppgaven er det i hovedsak snakk om å se på den formelle rollen og ansvaret som knyttes til ledelsesfunksjonen og hvilke roller både politikere og administrative ledere tar eller blir tillagt i ulike samskapingsprosesser.

2.4 Hvordan lede samskaping?

I denne oppgaven er det den strategiske tilnærmingen til samskaping som er i fokus, der en kommune ønsker å oppnå konkrete resultater og bruke samskaping som et verktøy for samfunnsutvikling. Selv om det både forekommer rikholdig forskning på ledelse og styring, og at samskapingsbegrepet er på vei mot et tydeligere innhold, er ledelse og styring av samskaping et felt som foreløpig er viet lite oppmerksomhet i forskningslitteraturen (Tortzen, 2016). Det finnes imidlertid empiri som antyder at ledelse av samskaping i kommunal sektor kan være krevende.

Tortzen (2016) påpeker at samskaping i kommunal kontekst kan være spesielt utfordrende for offentlige ledere når det kommer til å håndtere ulike deltakelses- og styringslogikker parallelt, og at ledelse av samskaping dermed krever ulike lederroller. Tradisjonelt i en kommune

utvikles politikk og tjenester etter en representativ deltakelseslogikk, der valgte politikere representerer sine innbyggere og tar avgjørelser og former samfunnet gjennom makt og myndighet som er gitt dem gjennom demokratiske valg. I et samskapingsperspektiv der flere aktører deltar erstattes deltakelseslogikken med en systemlogikk (Tortzen, 2016). Her samarbeider samfunnsaktørene om konkrete oppgaver og løsninger, noe som bidrar til at skillet mellom aktørene viskes ut. Dette utfordrer den tradisjonelle rolleforståelse til alle aktørene, og vil kreve en annen tilnærming til både styring og ledelse, og en annen logikk og andre verdier. Politikere blir utfordret i sin rolle som suverene beslutningstakere, og administrative ledere blir utfordret på hvordan de skal lede og styre prosesser der de skal lede innbyggere og andre aktører man ikke har et organisatorisk ansvar for. Det reiser nye problemstillinger rundt både organisering, styring og ledelse av kommunen.

Forskere tar derfor til orde for at samskaping krever andre måter å lede og styre på enn det som tradisjonelt forbindes med ledelse i kommuner (Andersen et al., 2018; Bason, 2010; Sørensen & Torfing, 2016; Torfing, 2013, 2016; Torfing & Ansell, 2017; Tortzen, 2016). Et premiss for denne slutningen er at ledelse og styring har betydning for utbyttet av samskaping, og Ansell og Gash (2008) gir sitt bidrag ved å hevde at ledelse er en sentral faktor for å lykkes med samskaping. De mener i sin metastudie av kollaborativ styringslitteratur at det på tungtveiende vis kan argumenteres for at fasiliterende ledelse er viktig for å bringe interessenter sammen og få dem til å engasjere seg i hverandre og i samarbeidet. Tortzen (2016) nyanserer denne forståelsen ved å vise til empirisk forskning fra samarbeid og nettverk som konkluderer med at ledelse både kan virke hemmende og fremmende. Det som først og fremst avgjør mener Tortzen (2016) er om utøvelsen av ledelse utvikler et organisatorisk klima som fremmer eller hemmer læring og innovasjon.

I forlengelsen av dette vil teorier som bidrar med perspektiver på ledelse av samarbeid og innovasjon være sentrale for å belyse problemstillingen, der kollaborativ innovasjon og kollaborativ ledelse er to av våre teoretiske felt. Videre trekkes samskaping i inn konteksten av ulike styringslogikker for å analysere Øvre Eikers forståelse av samskaping, formålet og rollene de ulike aktørene tar eller gis. Innledningsvis ses derfor samskaping i lys av tre styringsparadigmer. Ulike forståelser av samskapingsbegrepet kan bidra til å forstå både hvordan man oppfatter sin egen rolle, men også hvordan man ser på andre aktører som skal medvirke i prosessen. Organisatoriske faktorer som kan bidra til å belyse hva som vil fremme samskaping og hvilken innbyggerholdning som legges til grunn, belyses gjennom perspektivene til Tummers et al. (2015), Voorberg et al. (2014a) og Voorberg et al. (2014b).

Dette avrunder del en av teorikapitlet, før vi går dypere inn i kollaborativ ledelse og metagovernance for å gi en forståelse av hvilke roller og ledelsesgrep både administrative ledere og politikere kan ta i samskappingsprosesser og hvordan man kan styre slike type samarbeid.

2.5 Samskaping og styringsparadigmer

Selv om det tas til orde for flere ulike styresett, har det i forskningen av offentlige organisasjoner vokst frem en forståelse av tre sentrale styringsparadigmer. Disse betegnes som oftest som tradisjonelt byråkrati (TPA), New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG). De tre paradigmene har tre grunnleggende ulike prinsipper for hvordan de ser på relasjonen mellom det offentlige, marked og sivilsamfunnet, hvordan de koordinerer og organiserer ressursene og hva slags ledelse og styring de vektlegger (Osborne et al., 2016)

Ulikhetene i samskappingsbegrepet som kan spores i forskningen henger tett sammen med paradigmenes perspektiv på offentlig styring. Med bakgrunn i oppgavens fokus på samskaping som styringsstrategi og det offentlige sin lederrolle i samskapingen, er det nødvendig med en kort redegjørelse av de tre sentrale styringsparadigmene og deres rolleforståelse og syn på innbyggerinvolvering. Utgangspunktet er Osborne (2010) sin forskning på feltet, men det påpekes samtidig at empiri viser at de ulike styringsparadigmenes innfasingsperiode er noe senere i norsk kommunal kontekst (Øgård, 2014).

Osbourne (2010) viser at i den vestlige verden fra 2. verdenskrig og fram til omtrent 1980 var styringsparadigmet i hovedsak offentlig byråkrati (TPA), der styring gjennom lovgivning og byråkratiets utforming av regler og retningslinjer ble vektlagt. Ettersom staten ble sett på som en enhetlig aktør med klare grenser mellom offentlig og privat, og tydelig skille mellom politikk og administrasjon, ble politikernes oppgave sett som å utforme politikken som suverene beslutningstakere, mens byråkratenes oppgave var å være fagekspert som iverksatte politikken (Røiseland & Vabo, 2015, s. 19; Tortzen, 2016, s. 26). Innbyggerne får en klientrolle som passive mottakere av offentlige tjenester, og kan utøve innflytelse gjennom demokratiske valg. Samskaping blir ikke sett på som ønsket, da det er fagekspertene som ivaretar tjenesteproduksjonen.

Etter en periode influert av høyrepolitiske strømninger vokste styringsparadigmet NPM seg frem utover 80-tallet med ideer fra privat sektor og markedsøkonomisk tankegang (Røiseland

& Vabo, 2012). Selv om NPM består av mange ulike reformidéer, kan noen hovedtrekk oppsummeres med sterk tro på ledelse, gjerne i form av desentralisert ledelse og bruk av indirekte kontroll hvor enheter på armlengdes avstand blir styrt gjennom mål- og resultatstyring og tilhørende rapporteringskrav (Øgård, 2014). I tillegg trekker Øgård (2014) fram et endret syn på brukerinvolvering, med eksempler som brukerutvalg, brukerundersøkelser og brukerpaneler. NPM-modellene la opp til politikere som strategiske ledere – som skulle legge mål og rammene, mens administrasjonen skulle iverksette politikken (Torfing et al., 2016). Innbyggerne har rollen som krevende kunde og kan gjennom sin forbrukermakt påvirke servicekvaliteten i tillegg til å påvirke offentlig styring gjennom demokratiske valg. Samskaping ses først og fremst som en mulighet til å oppnå bedre kvalitet og effektivitet.

Den siste hovedretningen omtales som NPG, der idestrømninger i retning av et nytt styringsparadigme dukket opp rundt 1990 som følge av økende kompleksitet, mangfold og fragmentering som preger velferdspolitikken – og tjenester (Osborne, 2010; Tortzen, 2016). I likhet med NPM er ikke NPG en enhetlig modell, men bygger på ulike tradisjoner der Øgård (2014) trekker fram de to hovedsporene interorganisatorisk samarbeid og «bottom-up». Interorganisatorisk samarbeid bygger teoritekning innen organisasjons- og nettverksteori, offentlig administrasjon, offentlig ledelse, kontraktteori og «public-choice» (Øgård, 2014). Hovedidéen er at samarbeid er nødvendig for å løse komplekse samfunnsproblemer, samarbeid er rimeligere enn konkurranse og marked, skaper økt læring på tvers samt øker evnen til innovasjon (Øgård, 2014). «Bottom-up» sporet bygger på sin side på demokratiteori, og fokuserer på politikernes og innbyggernes involvering i utforming og iverksetting av offentlig politikk (Øgård, 2014).

Tortzen (2016) viser i sin avhandling til at samskapingsbegrepet har utviklet seg gjennom ulike bølger, og først ble benyttet av Elinor Ostrom (co-production) i en tid preget av tradisjonelt byråkrati (TPA) med sterkt skille mellom politikk og forvaltning. Ostrom (Tortzen, 2016) satte fokus på å endre holdningen til innbyggeren, fra å være primært mottakere av ytelser til også å bidra aktivt i produksjonen av de offentlige ytelsene. Dette kom som en reaksjon på økonomisk krise, der det offentlige så på løsninger for hvordan innbyggerne kunne bidra til å produsere velferd (Brudney & England (1983) sitert av i Tortzen, 2016)

Etter en periode preget av NPM-strømninger, der det offentlige satset på marked og outsourcing, kom samskaping ved årtusenskiftet som en andre bølge og ble et eget felt innen forvaltningsforskningen med spor fra NPM, men i økende grad også NPG med tro på samskaping som en mulighet til å gi innbyggere og sivilsamfunn større innflytelse (Tortzen, 2016). Fra årtusenskiftet fram til i dag har forskningen fortsatt i to spor, NPM og NPG, der fellestrekkene de fleste er enige om er at samskaping innebærer at (1) innbyggere/sivilsamfunnet er aktive deltakere i planlegging, design eller produksjon av offentlige tjenester, (2) det skjer en utveksling og deling av ressurser mellom offentlige aktører og innbyggere særlig med tanke på felles læring, (3) samskaping påvirker relasjonen mellom innbyggere og offentlige aktører så den blir mer likeverdig og (4) samskaping sikter mot å produsere utbytte og 'public value' (Tortzen, 2016, s. 24).

Tortzen (2016, s. 29) oppsummerer i sin doktorgradsavhandling styringsdimensjonen i offentlig sektor på følgende måte (vår oversettelse).

Styringsparadigme	Tradisjonelt byråkrati	New Public Management	New Public Governance
Offentlig sektor	Myndighet	Serviceprodusent	Arena for samskaping
Bærende prinsipp	Hierarki	Marked	Nettverk
Politikernes rolle	Suveren beslutningstaker	Rammesettende styring	Metaguvernør, interaktiv politikkskaper
Forvalterens rolle	Faglige eksperter, arbeider etter reglene	Effektive produsenter av offentlig service	Medierer og fasiliterer samarbeid
Innbyggerens rolle	Klient, mottaker av offentlige ytelser	Kunde, forbruker av serviceytelser	Aktiv medprodusent av politikk og velferd
Sivilsamfunnets rolle	Talerør for svake grupper	"Sosiale virksomheter" i konkurranse	Samarbeidspartnere i løsning av velferdsoppgaver
Samskaping i styringen	Ikke ønsket	Benyttes til effektivisering	Sentral styringsmekanisme

Figur 3: De tre styringsparadigmene: Styringsprinsipper, roller og samskaping. (Bearbeidet etter Tortzen, 2016)

Oppgaven følger i hovedsak hovedlinjene til Tortzen (2016) når vi ser på relasjonen mellom styringsparadigmene, de ulike rollene og tilnærmingen til samskaping. Samtidig kan det pekes på utviklingstrekk i norske kommuner fra 1995 til 2012 som viser at både NPM- og NPG-orientert reformpolitikk framstår som parallelle og gjensidig avhengige spor og ikke som erstatning for hverandre (Øgård, 2014). I vårt case er det sannsynlig at det finnes trekk fra ulike reformperioder i analysen av samskaping i et styringsperspektiv.

2.6 To perspektiver for samskaping

Forståelsen av samskaping er preget av hvilket styringsparadigme det har utgangspunkt i. Tortzen (2016) skiller effektivitetsforståelsen og empowermentforståelsen. I grove trekk kan effektivitetsforståelsen knyttes til NPM, mens empowermentforståelsen knyttes til NPG. På samme måte som Øgård (2014) mener at ideer fra de tre styringsparadigmene lever side om side, er ikke hovedperspektivene på effektivitets- og empowermentforståelse å betrakte som skarpe skiller (Tortzen, 2016), men danner grunnlaget for det analytiske rammeverket for å se på hvilken forståelse administrative ledere og politikere i Øvre Eiker har for samskapingsbegrepet.

2.6.1 Effektivitetsforståelsen

Formål: Det ligger økonomisk rasjonale til grunn for samskaping innenfor teoriretningen som omhandler effektivitetsforståelse (Tortzen, 2016). Det handler da om å kvalitetssikre, effektivisere og målrette den offentlige tjenesteytingen. Retningen betegnes å ha en instrumentell tilnærming. Derav ligger det et naturlig fokus på innbyggerne som redskaper, herunder hva det offentlige kan gjøre for å øke innbyggernes input til tjenesteproduksjonen i offentlig sektor.

Aktørene: Fra det offentliges side er det først og fremst fagekspertene og forvalterne som er representert i samskapingsprosesser innenfor effektivitetsforståelsen. Innbyggerne er på sin side deltakere både i form av individuelle forbrukere og grupper, og bidrar med sin kunnskap og sine konkrete handlinger til tjenesteproduksjonen.

Roller og makt: Ifølge Tortzen (2016) utfordres ikke eksisterende rolle- og maktfordeling mellom innbyggerne og den politiske arena innen effektivitetsforståelsen. Det er NPM-tilnærmingens klare skille mellom politikk og forvaltning som gjelder, der ledelse handler om å identifisere og dra nytte av innbyggernes motivasjon (Tortzen, 2016). Innen administrasjonens rolle kan det derimot se ut til at rollene endrer seg noe, ettersom innbyggere og sivilsamfunn inviteres til en type deltakerdemokrati der de får være med å påvirke design og produksjon av konkrete tjenester (Tortzen, 2016). Dette kan ses som en endring av den tradisjonelle fagekspertrollen, som har makt til å definere og beslutte utforming av tjenesten. Samtidig kan det endre oppfatningen av klare ansvarsforhold og demokratiske verdier som

likhet, herunder lik tilgang til ressurser og tjenester uavhengig av grupper og individers styrkeforhold.

2.6.2 Empowermentforståelsen

Til forskjell fra effektivitetsforståelsen opererer empowermentforståelsen med en bredere og mer inkluderende tilnærming til hvilke aktører som kan delta i samskapingsprosesser samt at demokratiske og relasjonelle sider av samskaping står i sentrum (Tortzen, 2016).

Formål: Denne forståelsen legger til grunn at samskaping har et demokratisk potensial. Motivasjonen for å samskape er myndiggjøring av innbyggere og sivilsamfunn, fordi det legger til rette for transformative prosesser som bryter med stivhengigheten i offentlig sektor og utnytter det innovasjonspotensialet som ligger i endringen av makt og rollefordelingen (Tortzen, 2016). Samskaping inngår slik sett i en sosial innovasjonsdiskurs (W. H Voorberg et al., 2014).

Aktørene: I tråd med NPG-tradisjonen ser empowermentperspektivet borgerne og sivilsamfunnet som aktive parter i styring og utvikling av velferdssamfunnet. Tortzen (2016) peker på at Pestoff et al. bringer inn en samskapingsforståelse som inkluderer både individuelt og organisatorisk nivå, der både input og output siden i policyprosessen er omfattet. I tillegg åpner denne retningen for at det offentlige ikke først og fremst er representert av fageksperter, men at også politikere og forvaltere har sin naturlige plass som aktører i samskapingsprosesser (Tortzen, 2016).

Rolleforståelse og makt: I empowermentforståelsen er innbyggere og lokalsamfunn aktive og gis en initiativtakende rolle, som betyr at de ikke kommer inn i implementeringsfasen slik Voorberg et al. (2014b) antyder har vært viet mest oppmerksomhet i forskningen, men at de har en tydeligere plass også tidlig i prosessen. Videre oppsummerer Tortzen (Lindegård, 2017) i et intervju om sin doktoravhandling at det å oppnå likeverdighet og dele makten er en «vildt svær manøvre», men at det er det som er essensen av samskaping. Hun mener i den forbindelse at kommunene må gå i dialog med innbyggerne og de frivillige og gi slipp på makten til å definere både problem og løsninger, hvis de ønsker endringer som strekker seg lengre enn effektiviseringstiltak.

Som begrepet 'empowerment' tilsier, handler denne forståelsen i stor grad om fordeling og håndtering av makt og innflytelse. Legges Andersen et al. (2018) sitt perspektiv på tykk

samskaping som et kontinuerlig samarbeid til grunn, er det naturlig at også maktbalansen og rollefordelingen må endres. Det argumenteres for at likeverdighet kan bidra til å skape merverdi både i gjennomføring og resultat (Andersen et al., 2018). Det handler med andre ord ikke om å tilknytte seg kunnskap og ressurser for å få en bred og rik idéfangst i en avgrenset del av prosessen, men et mest mulig likeverdig samarbeid som strekker seg fra definisjon av problem til løsning og implementering.

Oppsummert framstår de to hovedsporene effektivitets- og empowermentforståelse som å ha paralleller til reformidéer fra ulike styringsparadigmer når det gjelder formål, aktører, rolleforståelse og makt. Det er forsøkt å vise en rød tråd fra tynn og tykk samskaping, via styringsparadigmer til effektivitets- og empowermentforståelsen. Oppgavens forståelse av samskaping, oppsummert i pkt 2.2.3, kan tolkes å bygge på samme grunnleggende prinsipper som empowermentforståelsen, både når det gjelder et mest mulig likeverdig samarbeid men også med tanke på en bredest mulig involvering av ulike aktører i alle faser av en samskappingsprosess. Empowermentforståelsen bringer i tillegg inn et nytt perspektiv til analyserammen når det kommer til formålet med samskaping, som innen denne forståelsen ses på som noe mer enn effektiviseringstiltak. I tillegg kan empowermentforståelsen bidra med nyttige perspektiver på ulike lederroller, først og fremst i form av å utfordre administrasjonens fagekspertrolle og politikerne som suverene beslutningstakere.

2.7 Holdninger til innbyggere

De to perspektivene overfor beskriver til dels hvordan forståelsen av samskaping påvirker hvilken holdning politikere og administrative ledere kan ha til innbyggerinvolvering. Riktignok har ikke Tummers et al. (2015) analysert samskaping fra perspektivet til effektivitetsforståelse eller empowermentforståelse, men de har gjennom empiriske studier bidratt med innsikt i hvilke organisatoriske faktorer som fremmer samskaping. Tummers et al. (2015) viser til tre faktorer, mens i andre empiriske undersøkelser opererer de med fire (Voorberg et al. 2014a); (1) i hvilken grad er organisasjonen tilstrekkelig risikovillig og har de tradisjon for innbyggerinvolvering, (2) har lederne en positiv holdning til innbyggeren som ressurs, (3) er organisasjonen tilpasset samskaping og (4) finnes det tilstrekkelige insentiver for å samskape? Faktorene kan bidra til både å belyse formålet og forståelsen av samskaping, men også gi verdifulle innfallsvinkler til å se nærmere på hvordan politiske og administrative lederroller kan fremme samskaping.

1) **Graden av risikovilje og om administrative kulturer har tradisjon for innbyggerinvolvering.** Den første faktoren knyttes til om man har tradisjon for å ta med seg innbyggere inn i utforming av tjenester og politikk, og knytter det til i hvor stor grad det er vilje til å ta risiko. Risikovilje kan også knyttes til begrepet mot. Bason (2010) påpeker at for å lykkes med samskaping krever det mot til å involvere bredere, og tørre å gjennomføre åpne, eksperimentelle og kollaborative prosesser. I kommuner og offentlige organisasjoner med en NPM-inspirert styringsform er ikke risikovilje og insentiver for innovasjon åpenbare (Sirnes, 2015). Faktoren kan bidra med å belyse; i hvilken grad er Øvre Eiker tilstrekkelige risikovillige både fra politisk og administrativt hold, og hvilke tradisjoner har de for innbyggerinvolvering?

2) **Holdningen hos ledere til innbyggerinvolvering.** Tummers et al. (2015) påpeker at offentlige ansatte kan føle at deres fagekspertise trues gjennom samskaping, eller at de ikke tror at innbyggeren har kunnskap og kompetanse til å bidra. Torfing (2016) problematiserer også holdninger hos både policy-eksperter, politikere og offentlige ledere innenfor et kollaborativ innovasjonsperspektiv, blant annet ved at policy-eksperter ser på seg selv som de som har løsningen og fagkunnskapen, og er i liten grad motiverte for samskaping. Det andre han påpeker er at offentlige ansatte ser på seg selv som byråkrater som skal følge regler og systemer og dermed holder seg innenfor sin silo. Politikere på sin side har en tendens til å se på seg selv som suverene beslutningstakere, og kan se samskaping som noe som vil tvinge frem en maktdeling med ikke-valgte aktører. Ut fra dette er det naturlig å spørre hvor bevisste administrative ledere i Øvre Eiker er på sin faglige rolle, og ser de innbyggeren som en ressurs? Og er politikerne villige til å avgi makt, og gi tilstrekkelig handlingsrom til at kommunen kan lykkes med samskaping?

3) **Hvor godt organisasjonen er tilpasset for samskaping.** Dette handler om i hvilken grad det finnes strukturer og systemer som inviterer til samskaping, og om det finnes infrastruktur for å kommunisere med innbyggerne. Tortzen (2016) understreker at den empiriske forskningen av ledelse og nettverk viser at administrativ og politisk ledelse i offentlig sektor er dominert av en tradisjonell hierarkisk styringslogikk. Det kan ses som en mulig barriere med tanke på Voorberg et al. (2014) sin tilnærming til organisering. Faktoren kan dermed bidra med å belyse om måten samskapingsarenaene i Øvre Eiker er organisert på fremmer samskaping.

4) **Klare insentiver for å samskape.** Dette kan i stor grad knyttes til forståelsen av hvorfor man skal samskape, og om politikere og ledere ser at det å samskape kan bidra til å forbedre

tjenester eller om det gir positiv økonomisk effekt. Tummers et al. (2015) er her på linje med effektivitets- og empowermentforståelsen, som adresserer spørsmålet; hvilke formål har politikere og administrative ledere med samskaping?

For å belyse ytterligere hvilken rolle man gir innbyggere, kan det knyttes til hvilken type samskappingsrolle de tillegges. Voorberg et al. (2014b) skiller mellom innbyggeren som co-implementer, co-designer og co-initiator. **Co-implementer** beskrives som at innbyggerne bidrar til å sette løsningen ut i live, men er ikke involvert i idéskapings- og utviklingsprosessen. Et eksempel er når innbyggere sorterer søppel i renovasjonsoppgaver. **Co-designer** forstås som at innbygger er delaktig ved å bestemme hvordan tjenesten leveres, men initiativet kommer fra kommunen. Et eksempel er når kommunen inviterer innbyggere til å være med å bestemme hvordan en lekeplass skal utformes og vedlikeholdes. **Co-initiator** kan kort beskrives som at innbyggerne har løsningen og det offentlige deltar i etterkant.

Voorberg et al. (2014b) konkluderer ikke med om den ene av rollene gir bedre effekt enn en annen. Likevel gir teorien et perspektiv på innbyggeren som ressurs med tanke på når og hvordan de blir involvert i samskappingsprosesser, og ligner slik sett Torfing et al. (2016) sin samskapingstrapp. Oppgavens forståelse av samskaping bygger på at innbyggeren skal være involvert i ulike deler av prosessen, ikke kun som en høringspartner eller i implementeringen av en ferdig løsning. I denne konteksten kan Voorberg et al. (2014b) sitt perspektiv være en fruktbar nyansering av innbyggerinvolveringen.

Tummers et al. (2015) og Voorberg et al. (2014a) sine perspektiver benyttes i hovedsak til å analysere Øvre Eikers holdning til innbyggerinvolvering og om dette er i tråd med en effektivitetsforståelse (ad hoc), eller ligger nærmere en empowermentforståelse. Voorberg et al. (2014b) sine tre innbyggerroller benyttes i beskjedne grad direkte i analyserammen, men bidrar til det samlede teoretiske rammeverket.

2.8 Lederroller i en samskapingprosess

Så langt er det beskrevet teoretiske innfallsvinkler som belyser forskningsspørsmål 1. Disse bygger forståelse rundt hvordan ledere og politikere forstår samskappingsbegrepet og hvilke holdninger og rolleforståelse de har med tanke på innbyggerinvolvering.

For å kunne undersøke nærmere forskningsspørsmål 2, hvilke lederroller tar politikere og administrative ledere i samskapingsprosesser, er det av interesse å se på teorier som belyser hvilke konkrete roller, styrings- og ledelsesgrep som kan være aktuelle og hvordan slike typer samarbeid bør styres. Oppgaven tar utgangspunkt i to ulike perspektiver; kollaborativ ledelse og metagovernance. Gjennom Ansell og Gash (2012) sitt bidrag med tre ulike lederroller for offentlig ledere kan kollaborativ ledelse gi et analytisk perspektiv på situasjonsbestemt ledelse av samskaping. Metagovernance bidrar med et samfunnsstyringsperspektiv, der det teoretiske bidraget i hovedsak dreier seg om Sørensens (2014) begreper hands-on og hands-off. I tillegg er samspillet mellom administrasjon og politikere relevant for å belyse hvordan tillit, handlingsrom, risikovilje og makt kan fremme eller hemme ledelse av samskaping.

2.9 Kollaborativ ledelse

Ansell og Gash (2012) har utviklet et rammeverk for å se på lederroller knyttet til kollaborativ ledelse i offentlig sektor. I et samskapingsperspektiv er kollaborativ ledelse relevant fordi ledelse her defineres som å lede samarbeid for å sikre effektiv tjenesteleveranse, konsensus eller kreativ problemløsning innenfor rammene av frivillig deltakelse og delt makt. I en slik sammenheng er det i større grad snakk om en fasiliterende ledelse enn direkte ledelse (Ansell & Gash, 2012, s. 5). Mens Huxham og Vangen (Ansell og Gash 2012, s.6) definerer kollaborativ ledelse som «å få ting til å skje», så beskriver Ansell og Gash fasiliterende ledelse som «å hjelpe andre til å få ting til å skje». Fasiliterende ledelse har som formål å skape organisasjoner som er deltakende, responsive og i hovedsak selvstyrende, der det er et større fokus på prosess og struktur heller enn retningslinjer og svar. Bens (2007) hevder at fasiliterende ledelse passer bedre enn tradisjonell ledelse når nettverk av prosjekter skal ledes, og er hensiktsmessig i organisasjoner med komplekse strukturer og erfarne medarbeidere. Grunnen er at fasiliterende ledelse fremhever og bygger på en kollaborativ kultur og kjerneverdier som; grupper tar bedre beslutninger enn enkeltmennesker, forpliktelser skapes til egne ideer og planer samt folkets mening har en verdi uavhengig av posisjon. Lederens rolle i en slik tankegang er å hente ut det beste av hver enkelt (Bens, 2007).

Ansell og Gash (2008; 2012) sitt rammeverk har tre ulike fasilitatorroller for kollaborative ledere; Stewards, Mediators and Catalysts. Disse oversettes av Torfing (2016) til **initiativtaker, fasilitator og katalysator**, og han knytter samskaping og innovasjon sammen i begrepet samarbeidsdrevet innovasjon. De tre rollene defineres slik: **Initiativtakeren** tar

ansvaret for å etablere og opprettholde integriteten til prosessen, bringe sammen relevante og berørte aktører og starte samarbeidsprosessen. Initiativtakerrollen kan nyanseres gjennom Tortzens (2016) funn om at top-down samskaping er krevende å lykkes med for kommunene.

Fasilitatorrollen handler om å skape konstruktive samarbeidsprosesser, og innebærer å motivere aktørene til samskaping, håndtere konflikter, finne felles mening og retning og bygge relasjoner og tillit mellom aktørene. Sett i lys av empowerment-forståelsen av samskaping kan det trekkes paralleller til det å ha et langsiktig perspektiv på samskaping, og det er naturlig å se for seg at dette er en rolle som er nødvendig for å skape likeverdighet i samarbeidet.

Katalysatorrollen handler i stor grad om å finne muligheter for verdiskaping, og å mobilisere aktørene til å forfølge dem. Denne rollen knytter Torfing (2016) til det å skape passende forstyrrelser og tenke utenfor boksen, og kobles i stor grad til en innovasjonstankegang.

De ulike rollene passer i ulike situasjoner, og det vektlegges en situasjonsbestemt ledelse som tar utgangspunkt i at ulike oppgaver, mål og kontekster har ulike krav til lederrollen. Ansell og Gash (2012) mener at ved å skille mellom disse tre rollene er man et steg på veien for å skape en modell for situasjonsbestemt ledelse av kollaborative prosesser. De ulike rollene tolkes til å være passende i en prosess-situasjon, mens det for en kommune kan antas å være utfordrende å veksle mellom disse rollene samtidig som daglig drift skal ivaretas.

Ansell og Gash (2012) har i tillegg med en dimensjon om organiske og profesjonelle ledere som kan fylle de tre lederrollene, der organiske ledere gjerne er tett knyttet til lokalsamfunnet og tar rollen naturlig, mens profesjonelle ledere er utdannet til å være fasilitatorer. De vektlegger at når hensikten er å finne nye kreative løsninger, er katalysatorrollen den mest sentrale og i form av en organisk leder. Det er nærliggende å tro at politikere, samt ledere i sivilsamfunnet kan tolkes som å være organiske ledere. Torfing (2016) ser først og fremst på rollene i et administrativt lederperspektiv, og rollene forstås som «hands-on» grep som kan tas i en kollaborativ innovasjonsprosess.

Når Voorberg et al. (2014b) ikke mener å finne sammenheng mellom hvilke roller innbyggerne får og utbytte av samskaping, hevder Ansell og Gash (2012) at det er katalysatorrollen som egner seg best når målet er innovative løsninger. Det kan tolkes dithen at hvilken lederrolle man tar i stor grad vil påvirke resultatet av samskaping, og derfor er det relevant å analysere i hvilken grad politikere og administrative ledere tar eller får de ulike rollene.

2.10 Styling av samskaping

Teorier om samstyring (governance) og om styling av samstyring (metagovernance) ligger innenfor NPG-paradigmet, og kan bidra til å se nærmere på hvordan samskaping kan styres både fra politisk og administrativt hold. Vi tolker forskningsfeltene dithen at det er mange likhetstrekk mellom styling av nettverk, samstyring og samskaping, og anser derfor disse perspektivene som relevante for å belyse hvilke styringsformer som kan påvirke samskaping i en kommune.

Røiseland og Vabo (2012) definerer metagovernance som organisering av selvorganisering, og setter det i sammenheng med hvordan man kan styre samstyring. Samstyring har likhetstrekk med samskaping og defineres som *«den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles mening og retning»* (Røiseland & Vabo, 2012, s. 20).

Utfordringen for både valgte politikere og administrative ledere er hvordan de skal påvirke nettverket, mens de samtidig ivaretar nettverkets behov for en viss grad av autonomi for å finne hensikt og mål, og produsere resultater. Uten autonomi vil aktørene i samarbeidet miste insentiver og motivasjon for å bidra (Sørensen, 2014). Dette kan peke i retning av at politikere og administrative ledere står overfor noen sentrale dilemmaer når samskaping står på agendaen, slik som viljen til å dele makt, opplevelsen av tillit og handlingsrom og graden av risikovilje. Sørensen (2014) trekker fram en rekke mekanismer fra governancelitteraturen som kan tas i bruk for å styre nettverk, og bruker samlebegrepet metagovernance. Dette er fire former for metagovernance som kan brukes når man skal styre nettverk som skiller mellom om man deltar direkte eller ikke, og om det er begrenset eller sterk involvering i nettverket.

	Begrenset involvering	Sterk involvering
Hands-off	Innramming av policy og ressurs	Institusjonell design
Hands-on	Fasilitering	Deltakelse

Figur 4: Ulike former for metastyring (Sørensen, 2014)

Disse fire formene deles inn i; **a) Politisk, diskursiv og økonomisk innramming** som definerer mål og hensikt, lager en bestemt fortelling og oppmuntre nettverket til å forfølge bestemte strategier gjennom å gi økonomiske rammer og andre insentiver; **b) Institusjonell design** som tar sikte på å skape formelle eller uformelle arenaer for spill mellom en

bestemt gruppe av aktører og definere de grunnleggende regler for samhandlingen; **c) Fasilitering** av nettverket for å gi støtte og bidra til å skape tillit og felles forståelse mellom aktørene i nettverket, og håndtere konflikter i forhandlinger; **d) Direkte deltakelse** i nettverket med mål om å påvirke prosessen og resultatet. Det siste er en metode som kan bidra til å støtte de andre formene for metagovernance fra innsiden av nettverket (Sørensen, 2014; Sørensen & Torfing, 2016; Torfing, 2016). Sørensen (2014) påpeker at de fire formene bør ses på som komplementære og ikke som alternativer, mens for mye kontroll bidrar til å svekke selvstyringskapasiteten i nettverket og for lite involvering fører til fragmentering og mangel på retning og koordinering når det gjelder politiske mål.

De tre siste formene for styringsgrep har likhetstrekk med de tre lederrollene vi har beskrevet over, men tar med seg dimensjonen «grad av involvering». Trekker vi paralleller mellom Ansell og Gash (2012) sin vektlegging av katalysatorrollen, og Sørensens (2014) vektlegging av «direkte deltakelse» som vesentlig for de tre andre styringsgrepene, så kan det antas å bety at dette fremmer samskaping. Dette understøttes av Torfing (2016, s. 326), som påpeker at hvis politikere deltar i større grad direkte i samskaping og innovasjonsarbeid, i stedet for å kun sette mål og kontrollere administrasjonen vil det i større grad bidra til å øke innovasjonskapasiteten. For å lykkes med dette er man i stor grad avhengig av at administrative ledere legger til rette for arenaer og muligheter for politisk deltakelse.

Tortzen (2016) nyanserer synet på at katalysatorrollen og det direkte styringsgrepet er av stor betydning. Hun påpeker at både fasiliterende ledelse og rammesettende ledelse er av betydning. Hun bygger videre på blant annet Sørensen (2014) sitt rammeverk, men hennes funn konkluderer med at rammesettende ledelse (hands-off) er av stor betydning for hvor stort utbytte man får av samskaping, og i hvor stor grad samskaping faktisk finner sted. Slik vi forstår Tortzen handler dette om at rammesettende ledelse påvirker hvordan den fasiliterende ledelsen kan utøves. Hun har identifisert tre faktorer som er av særlig betydning: **innramming og tematisering, fastsetting av mål og rammer** samt **deltakelse og demokratisk forankring**.

Innramming og tematisering er hvordan man språklig rammer inn utfordringer og konstruerer problemet, samskapingsinitiativet, hva som er formålet med prosessen, aktørene og deres rolle og kompetanse. Tortzen (2016, s. 72) understreker at det er snakk om en form for diskursiv ledelse eller maktutøvelse. Hennes forskningsfunn konkluderer med at usynlig makt blir en barriere for samskaping når man tar i bruk diskursive ledelsesgrep som definerer

hvilke aktører, spilleregler, utfordringer og mulige løsninger som er legitime for samskapingsprosessen, og lar være å fokusere på hvilke utfordringer og løsninger som gir mening for innbyggere og sivilsamfunnet. Dette forstås i stor grad til å handle om hvordan man bruker sin fagkunnskap og definisjonsmakt som administrativ leder når man inviterer til samskaping, og i liten grad er lydhør for at innbyggere og brukere er eksperter i eget liv.

Hvordan ledere fastsetter mål, tidsrammer og oppgaver påvirker i stor grad samskaping, og Tortzen (2016 s. 73) påpeker at nettopp slike hands-off grep brukes av administrativ ledelse for å forme det politiske handlingsrommet slik at man ikke gir fra seg makt og autonomi. Fordi man som administrativ leder i en kommune har muligheten til å definere målene for samskaping, tidshorisont og hvilke oppgaver som skal prioriteres, har man også i stor grad makt til å styre hva samskapingsprosesser skal løse og innenfor hvilke rammer. Heltidspolitikere i kommunal sektor er sjelden vare, og vårt demokratiske system er bygget på en lekmannstankegang, der politikk i stor grad utøves ved siden av en annen jobb. Politikere som ikke er direkte involvert, og som ikke daglig sitter med helhetsperspektivet kan oppfatte at rammene som settes av administrasjonen er godt faglig begrunnet og dermed «ufravikelige».

Skal samskapingsprosesser ha **demokratisk legitimitet**, og ha både intern og ekstern forankring, må relevante og berørte deltakere inkluderes og prosessen må kobles på øvrige demokratiske arenaer. Det å knytte samskapingsprosesser til allerede etablerte demokratiske arenaer innebærer også en kobling av ulike styringslogikker. I den forbindelse trekker Tortzen (2016) fram koblingsstrategi som en mulig tilnærming, der kobling av interesser, aktører og styringslogikker skal bidra til å håndtere styringsmessig krysspress. Tortzens (2016) funn tilsier at denne måten å takle krysspresset på, gir størst utbytte og grad av samskaping.

Flere påpeker at en sentral faktor for styring og ledelse av samskapingsprosesser er at for mye eller for lite styring og ledelse hemmer samskapingsprosessen (Sørensen, 2014; Sørensen & Torfing, 2016; Torfing, 2013; Tortzen, 2016). Samskaping krever dermed ledelse som er situasjonsbestemt, og som inkluderer både hands-off og hands-on grep og flere ulike typer roller. Tortzen (2016) har riktignok i sine undersøkelser kun sett på den administrative ledelsen, og ikke på politikerrollen. Det samme teoretiske rammeverket og Tortzens (2016) funn kan også benyttes til å analysere politikernes lederroller. Politikerne er øverste ledelse i en kommune, og hvis NPG-perspektivet legges til grunn anses det som nødvendig at politikernes utvider og utfordrer rollen til å handle om noe mer enn å være beslutningstakere av ferdig utarbeidede løsninger fra administrativt hold. Det er av interesse å se på

politikerrollen i denne konteksten, og derigjennom forsøke å skaffe empiri til et lite utforsket felt i norsk kommunal sektor. Gjennom denne tilnærmingen kan det antas å ligge koblinger som kan si noe om det er forskjeller eller likheter mellom administrasjonen og politikere når det kommer til hvilke lederroller og styringsgrep de tar og hvilke lederroller de mener må til for å fremme samskaping.

2.11 Samspillet mellom politikk og administrasjon

Innen governance-litteraturen tales det for en sterkere politikerrolle som tar tilbake noe av styringen. Dette gjøres både gjennom direkte ledelse (hands-on), som dialog med ulike aktører utenfor kommunestyre og formannskap der de utformer politikk i løpende dialog med innbyggerne og andre interessenter, eller kan være indirekte (hands-off) gjennom blant annet metagovernance, omtalt som «styring av styring». Administrativ lederrolle handler da om å dreie fokuset fra byråkratiets utøvelse av myndighet og som ren tjenesteleverandør.

Torfining og Ansell (2017) tar til orde for at også politikere i større grad bør bruke fasiliterende ledelse gjennom de tre lederrollene til Ansell og Gash (2012). Ved politisk deltakelse og initiativ til å bygge samskapingsarenaer, kan politikere i større grad bidra til innovasjon. Torfining et al. (2016) mener blant annet at den tradisjonelle timeglassmodellen, med et skarpt og effektivt skille mellom politikere og administrasjonen og der samarbeid og dialog foregår gjennom saksdokumenter og formelle møter, er til hinder for at politikere og administrasjonen kan jobbe sammen for å finne effektive løsninger. Sirnes (2015) påpeker videre at samspillet mellom politikk og administrasjon, og beslutningssystemet i kommuner kan virke konserverende når det gjelder innovasjon. Torfining (2016) påpeker dessuten at kollaborativ innovasjon krever tøffe politiske beslutninger, og krever tett dialog mellom administrasjon og politikere.

Sett i lys i av teorier innen governance, samstyring og kollaborativ ledelse er det nærliggende å tro at politikere i større grad må trekkes inn i samskapingsprosesser, også hands-on, enn slik det tradisjonelt gjøres i kommunal sektor. På en annen side påpeker Bason (2010) at i et innovasjonsperspektiv er det sentralt at politikere formulerer en klar politisk visjon for samskapingsarbeidet, og Sirnes (2015) poengterer at skal en rådmann kunne drive innovasjonsarbeid må man ha et klart mandat og handlingsrom. Hartley, Sørensen og Torfining (2013) kan tolkes å være enige i Sirnes sitt poeng vedrørende mandat og handlingsrom når de sier at skal man lykkes med samskaping må politikere være villige til å gi fra seg makt og

ansvar. Røiseland og Vabo (2012) støtter også synet om at det ikke er gitt at politikere skal beslutte alt, men poengterer samtidig at det bare er valgte politikere som kan beslutte hvem som skal beslutte. Skal man bruke samskaping som metode for å løse oppgaver må det altså være bestemt fra politisk hold. Den politiske lederrollen handler da om å sette agenda, være initiativtaker, delta i dialog og forhandlinger og samtidig være de med formell makt over vedtak, regler og budsjetter (Hartley et al., 2013). Samtidig påpeker Borins (2002) hvor avgjørende tillitsforholdet mellom politisk og administrativ ledelse er for å lykkes med innovasjon. Hvis politikerne opplever mistillit til administrasjonen vil dette kunne føre til detaljstyring og at forsøk på bottom-up innovasjon kveles.

Samspillet mellom administrasjonen og politikere anses som relevant med tanke på samskaping. Politikere er i stor grad avhengige av at administrasjonen legger til rette for at de skal kunne bidra med samskaping, og administrasjonen er avhengig av å ha demokratisk forankring og tillit for å samskape med omverden. Hvordan opplever Øvre Eiker samspillet mellom politikere og administrasjon når det kommer til handlingsrom og tillit, risikovilje og makt ?, er et av spørsmålene som oppgaven ser nærmere på.

2.12 Analytisk ramme

For å besvare problemstillingen *hvordan kan politikere og administrative ledere fremme samskaping i kommunal sektor*, har vi utviklet et teoretisk rammeverk til å analysere samskapingsbegrepet og den politiske og administrative lederrollen, som baserer seg på teorier med hovedvekt innen en NPG-forståelse.

For å forstå samskaping som forskningsfelt i en kommunal styringskontekst har vi med utgangspunkt i Torfing et al. (2016) sin definisjon av samskaping, tatt inn Tortzens (2016) kobling mellom effektivitets- og empowermentforståelse av samskaping og de tre styringsparadigmene. Videre bidrar Andersen et al. (2018) med en samskapingsforståelse tettere koblet norsk kommunal sektor, gjennom begrepsparet tynn og tykk samskaping. Samlet gir analyserammen grunnlag for å belyse, hvorfor samskape og hvilken forståelse av samskaping legges til grunn?

Som en teoretisk bro mellom samskapingsbegrepet og forståelsen av ulike lederroller benyttes Tummers et al. (2015) sin teori om fire organisatoriske faktorer som påvirker i hvilken grad samskaping lykkes. I oppgaven skal dette bidra med perspektiver på; hvilke holdninger har

politikere og de administrative lederne til innbyggerinvolvering og hvordan er kommunen tilpasset samskaping sett i lys av en styringskontekst?

Når det gjelder en mer dyptgående forståelse knyttet til ledelse av samarbeid i en offentlig kontekst, brukes nettverkslitteraturens teorier innen metagovernance og kollaborativ ledelse som analytisk ramme. Metagovernance er ment å gi en analytisk inngang til å se nærmere på både politiske og administrative ledelsesgrep gjennom hands-off og hands-on ledelse, der de rammesettende hands-off grepene har størst fokus i oppgaven. Kollaborativ ledelsesteori i form av Ansell og Gash (2012) sine tre lederroller er ledelsesgrep for situasjonsbestemt ledelse i en samskapingsprosess som både politikere og administrative ledere kan ta.

I tråd med redegjørelsen av de ulike styringsparadigmene anses både metagovernance og de kollaborative ledelsesteoriene vi har belyst, som nært knyttet til en NPG-forståelse av ledelse og styring. Hands-off ledelse har imidlertid rammesettende perspektiver som også kan tenkes å ha likhetstrekk med en NPM-forståelse. Derav følger det at teorigrunnlaget har som ambisjon å heve blikket fra samskaping som en ren samarbeidsprosess, til å belyse hvordan samskapingsforståelsen kan utfordre politiske og administrative lederroller i et styringsperspektiv.

Det er i dette feltet mellom ledelse av samskaping og ulike styringslogikker at vi har introdusert Tortzens (2016) begrep krysspress og teorien om koblingsstrategi. Vi ønsker å analysere om perspektivene tilknyttet krysspress og koblingsstrategi kan gjenkjennes i Øvre Eiker, eller om det finnes andre fortolkninger som kan beskrive funnene mer presist. Hvordan lederne håndterer eventuelle barrierer mener vi samtidig kan bringe oss nærmere forståelsen av hvordan de fremmer samskaping. Innvevd i dette analytiske perspektivet vil vi berøre sentrale dilemmaer politikere og administrative ledere står overfor når samskaping står på agendaen, slik som viljen til å dele makt, opplevelsen av tillit og handlingsrom og graden av risikovilje. Oppgaven vil derfor berøre spørsmål av typen, er politikerne villige til å dele makt? Hvor tett koblet på er politikerne? Hvordan håndterer de administrative lederne sin faglighet i en samskapingskontekst?

På veien til å belyse i hvilken grad det teoretiske utgangspunktet kan forklare Øvre Eiker sin forståelse av samskaping, hvilke lederroller de tar og hvilke lederroller de oppfatter at egner seg best, benyttes kvalitative intervjuer og analyse av sentrale styringsdokumenter som metode. I koblingen mellom problemstilling, teoretisk grunnlag og valgt metode er det

empiriske fokuset operasjonalisert gjennom noen sentrale spørsmål, som er synliggjort i påfølgende matrise.

	Teori	Empirisk fokus
<i>Forskningsspørsmål 1: Hvilken forståelse av og formål med samskaping har politikere og administrative ledere i Øvre Eiker?</i>		
Innramming Formål/utbytte Varighet på samarbeidet Holdninger til innbyggerinvolvering	Effektivitets- eller empowerment forståelse Tykk og tynn samskaping Tummers et.al organisatoriske faktorer Voorberg et.al tre innbyggerroller	Hvorfor samskaper de? Kontinuerlig eller ad hoc samarbeid? Hvilke tradisjoner har de for innbyggerinvolvering? Hvilken holdning har til innbyggeren? Hvilken holdning har de til sin egen rolle?
<i>Forskningsspørsmål 2: Hvilke lederroller tar politikere og administrative ledere i samskapingsprosesser?</i>		
Politisk styring/ledelse Administrativ styring/ledelse	Metagovernance Ansell og Gash sine tre roller for kollaborativ ledelse Tortzen – koblingsstrategi	Hands-off/ Hands-on ledelse. Hvem tar initiativ? Hvilke roller tar de underveis? Hvordan organiseres samskaping? Hvor tett koblet på er politikerne? Demokratisk forankring av prosessene
<i>Forskningsspørsmål 3 Hvilke endringer i lederrollen oppfatter politikere og ledere i Øvre Eiker skal til for å fremme samskaping?</i>		
Politisk styring/ledelse Administrativ styring/ledelse	Metagovernance Ansell og Gash sine tre roller for kollaborativ ledelse Tortzen – koblingsstrategi Torfing (2016) kollaborativ ledelsen av innovasjon.	Er politikerne villige til å dele makt? Hvilke roller mener de skal til for å fremme samskaping? Hvordan håndterer administrasjonen sin faglighet?

Figur 5: Analyseramme

3. Metode

Formålet med dette kapitlet er å vise metodevalg og prosessen for denne oppgaven, hvilke valg som er tatt underveis og dilemmaer i forskningsprosessen. Det vil først bli gjort rede for valg av aktuell metode, deretter hvordan datainnsamlingen og utvalg av respondenter har foregått. Avslutningsvis tar vi for oss etiske hensyn og undersøkelsens reliabilitet og validitet.

3.1 Vitenskapsteoretisk rammeverk

Hvilket syn man har på kunnskap (epistemologi) påvirker forskningen og bør synliggjøres (Cresswell, 2014). I vår oppgave legger vi til grunn et sosial-konstruktivistisk kunnskapssyn (Silverman, 2014). Det bygger på et kunnskapssyn der verden er sosialt konstruert. Individet søker forståelse av verden de lever i, og forskningen baserer seg på informantens eller respondentens oppfatninger av fenomenet. Meningene til de som deltar skjer ikke alene, men skapes gjennom interaksjon med andre, og gjennom historiske og kulturelle normer som de lever i (Creswell, 2014).

Jacobsen (2015) påpeker at innenfor en slik tilnærming finnes det ikke en objektiv virkelighet, men heller flere forståelser av virkeligheten. Slik sett kan man bare forstå virkeligheten gjennom å sette seg inn i hvordan mennesker fortolker og legger mening i fenomenet. Utvikling av kunnskap skjer da i en kontinuerlig fortolkningsprosess der empirien som samles inn må settes i en større forståelsesramme av de som undersøker. I en slik undersøkelse er det viktig å ta med seg at vi som undersøker alltid vil observere fakta gjennom antakelser vi allerede har, og på bakgrunn av ulike teorier og konsepter (Silverman 2014). Med utgangspunkt i dette kunnskapssynet har vi valgt en kvalitativ forskningsdesign som egner seg med tanke på å undersøke fenomenet ledelse av samskaping.

3.2 Valg av forskningsdesign

I samfunnsvitenskapen skilles det mellom kvalitative og kvantitative metoder, der hvilken metode og forskningsdesign man velger tar utgangspunkt i oppgavens formål og problemstilling. Formålet med oppgaven er å bidra med empiri til feltet ved å sette søkelyset på hvordan politiske og administrative ledere kan fremme samskaping i en kommunal kontekst. For å få til dette mener vi at det er nødvendig å benytte en kvalitativ metode som

bidrar til å gå dybden og gir rike data om forskningstemaet. Det øker også muligheten for å forstå atferd og situasjoner. Videre gir metoden en åpen tilnærming og muligheten for å møte respondentene på deres premisser, der det er de som definerer hvilken informasjon de mener er relevant for problemstillingen (Jacobsen, 2015). Samskaping er ikke nødvendigvis nytt, men det finnes relativt lite empiribasert forskning innenfor dette temaet, og da særlig med tanke på ledelse av samskapingsprosesser i norske kommuner. Det kan derfor være fruktbart at respondentene får uttrykke seg fritt (Silverman, 2014) og at prosessen kan være mer fleksibel enn i et kvantitativt design.

Vi har valgt en abduktiv forskningsstrategi for oppgaven, og den egner seg ifølge Tortzen (2016) for forskning der man tar utgangspunkt i å belyse spørsmål av en politisk og samfunnsmessig relevans. Blaikie (2000) skiller mellom fire ulike forskningsstrategier, der en abduktiv tilnærming er den ene. En induktiv tilnærming tar utgangspunktet i empiriske data og kan bidra til å belyse «hva» spørsmål, mens en deduktiv tilnærming tar utgangspunkt i å teste teori og kan bidra til å besvare «hvorfor» spørsmål. Abduktiv tilnærming kombinerer begge deler ved en stadig vekselvirkning mellom teori og empiri, der man leter etter sannsynlige forklaringer og beskrivelser (Jacobsen, 2015). Når vi har samlet inn empiriske data har det skjedd gjennom et teoretisk perspektiv, samtidig har teoriperspektivet utviklet seg på bakgrunn av våre empiriske funn. Selv om utgangspunktet for den empiriske analysen har vært deduktiv er den ikke rendyrket. Dette har gitt utslag i endringer underveis, og konkret er problemstillingen endret fra å se på samskaping som metode for innovasjon til å se på samskaping i en bredere forstand og innsnevring på ledelses- og styringsperspektivet. Under datainnsamlingen ble det også tydeligere for oss at forståelsen og formålet med samskaping i stor grad påvirker lederroller, synet på innbyggere og sivilsamfunnet og hvordan man velger å organisere samskaping. I lys av dette så vi det som hensiktsmessig å se etter annen forskningslitteratur og teorier som i større grad omtalte dette. Det siste forskningsspørsmålet som peker i større grad fremover og i hovedsak ser på den fremtidige politikerrollen, var ikke med da vi startet med oppgaven, men kommer av empiriske funn underveis.

Vi valgte å gjennomføre en casestudie fordi casestudier gir fyldig og detaljert informasjon fra enheter i samme kontekst. Det er en metode som blir regnet for å være utforskende og en passende kvalitativ metode for innhenting av empiriske data der grensen mellom fenomenet og forskningsfeltet er uklar, og anses slik sett for passende til å kunne utvikle nye perspektiver og oppfatninger (Johannessen et al., 2011). Utfordringer med casestudier er at det kan være vanskelig å trekke generelle konklusjoner og finne direkte årsak-virkningssammenhenger. Det

gir imidlertid virkelighetsnær informasjon i betydningen av at det er respondentene som definerer hvilken informasjon som er relevant (Jacobsen 2015, s. 127).

Vi ønsket å gjennomføre dybdeintervjuer av både politikere og administrative ledere i en utvalgt kommune for å forsøke å avdekke hvordan de oppfatter sin rolle og betydningen det har for å fremme samskaping. Samskaping som begrep handler i stor grad om involvering av ansatte, innbyggere og andre frivillige/private aktører, og det kunne derfor også vært aktuelt å gjennomføre intervjuer eller kjøre en spørreundersøkelse med et utvalg ansatte og innbyggere. Av hensyn til omfanget har vi imidlertid valgt å fokusere på tilstrekkelig antall dybdeintervjuer blant politikere og administrative ledere, og hatt samtaler om samme tematikk hos begge grupper for å søke å oppnå valide resultater.

Casestudiet er gjennomført ved bruk av to metoder, dokumentanalyse og dybdeintervjuer. Å velge flere metoder er ment å bidra til en rikere innsikt og andre tolkninger av fenomenet. Selv om studiet i hovedsak baseres på dybdeintervjuene, kan dokumentene si oss noe om hvilken forståelse og formål de har for samskaping, hvordan arbeidet er planlagt gjennomført og operasjonalisert og hvilken rolle politikere og administrative ledere er tenkt å ha i dette samarbeidet.

Intervjuene og dokumentene anses som primærdata (Jacobsen 2015), og kan samlet si noe om sammenhenger mellom uttrykt ambisjon og utførelse, og om det er spørsmål vedrørende lederrollen som naturlig kommer til syne og kan ses i sammenheng med den teoretiske tilnærmingen til ledelse av samskaping.

3.3 Valg av case

I problemstillingen avgrenset vi prosjektet til å omhandle kommunal sektor. I samråd med veileder ble vi enige om at vi ønsket å gå i dybden og behandle både administrativ og politisk lederrolle i en kommune, i stedet for å avgrense problemstillingen til enten administrativ eller politisk lederrolle og undersøke flere kommuner i et komparativt design. I norsk sammenheng har vi funnet lite empiri som ser på både administrativ og politisk lederrolle, og vi ønsket å undersøke dette feltet nærmere. Metoden vi vurderte var best tilpasset problemstillingen, oppgavens omfang og tid til disposisjon var derfor enkeltcase, der den kollektive enheten var politiske og administrative ledere i en kommune (Jacobsen, 2015, s. 97).

Vi valgte Øvre Eiker fordi vi fikk bekreftet at kommunen har høy bevissthet rundt innbyggerinvolvering og samskaping, ikke minst gjennom at de i desember 2017 vedtok en medvirknings- og samskapingsstrategi. Samtidig er caset av spesiell interesse på grunn av den lange erfaringen kommunen har med innbyggerinvolvering, og at samskapingsprosjektene ikke kun omhandler en enkeltsektor og noen få ildsjeler, men at det jobbes i retning av en systematisk tilnærming. Vi så det også som positivt at vi ikke hadde direkte kjennskap til kommunen fra tidligere, slik at vi som forskere hadde den nødvendige distansen til caset til å ha en åpen tilnærming til fenomenet.

3.3.1 Øvre Eiker kommune

Øvre Eiker kommune er en mellomstor kommune i norsk sammenheng med 18926 innbyggere, og har over 456,76 km² kilometer areal. I 2017 hadde kommunen en befolkningsvekst på 2 prosent, og de skriver selv at veksten gir både muligheter og utfordringer. I løpet av 20 år har de hatt en befolkningsøkning på over 21 prosent (SSB, 2018)

Organisasjonskartet viser at Øvre Eiker er organisert etter en hierarkisk modell med tre nivåer. Under rådmannen er det seks seksjoner som igjen har sine underenheter. De seks seksjonene er helse- og omsorg, kultur og livskraft, oppvekst, samfunnsutvikling, service- og fellestjenester og teknisk. Kommunalsjefene som leder hver av de seks seksjonene utgjør rådmannens ledergruppe.

Øvre Eiker er som de fleste norske kommuner organisert etter formannskapsmodellen, og har 11 representanter i formannskapet og 37 representanter i kommunestyret. De har komitemodell med innstillingsrett for formannskap og kommunestyre, men ingen vedtaksrett. De fire komiteene er delt inn i områdene plansaker og teknisk drift, oppvekst, omsorg og næring, miljø og kultur.

Hovedsenteret er Hokksund, og Øvre Eiker har fem bygder; Vestfossen, Skotselv, Ormåsen, Røren og Fiskum. Bygdene har grendeutvalg som i mer eller mindre grad er organisert på samme måte. Lokalsamfunnet velger selv sine representanter til grendeutvalgene gjennom årlig årsmøter, mens Øvre Eiker kommune har en sekretariatsfunksjon for noen av utvalgene og bidrar med midler til stedsutviklingsprosjekter. Utvalgene har hatt en sentral rolle i stedsutviklingsprosjekter, og tidligere undersøkelser (Ringholm, Aarsæther, Nygaard, & Selle, 2009) viser at grendeutvalgene har vært involvert i planprosesser og aktivt deltatt i gjennomføring av lokale prosjekter.

Visjonen «Sammen skaper vi et livskraftig Øvre Eiker» har vært styrende for kommunen i snart 20 år. Bakgrunnen for visjonen er fra 1995 da kommunen ble nasjonalt kjent som «naziredet» etter sammenstøt mellom antirasister og en nynazistgruppe. Det utløste et folkeopprør, og kommunens innbyggere fant sammen for å finne felles retning under slagordet «Øvre Eiker viser ansikt». Ildsjeler, lag og foreninger utarbeidet et verdimanifest som ga uttrykk for verdier og mål for et inkluderende felleskap. I 2000 sluttet Øvre Eiker kommune med politikere og administrasjon seg til verdimanifestet, og vedtok at den skulle være styrende for kommunal virksomhet under visjonen «Sammen med innbyggere skaper vi et bedre Øvre Eiker»

3.4 Datainnsamling

3.4.1 Dokumentinnsamling

For å søke kunnskap om fenomenet i Øvre Eiker har vi tatt utgangspunkt i overordnede styringsdokumenter. Dokumentene er i stor grad strategiske dokumenter som gir føringer for hvordan kommunen skal styres og utvikles i årene som kommer. I arbeidet med å utarbeide en medvirknings- og samskapingsstrategi har Øvre Eiker gått grundig til verks og har utarbeidet et eget kunnskapsgrunnlag. Grunnlaget er basert på både kommunale dokumenter og på intervjuer av ulike grupper i sivilsamfunnet.

Dokumentene som er analysert er; **Dokument 1: Kommunal planstrategi 2016 – 2019 (Øvre Eiker kommune, 2016):** En kommunal planstrategi kan forklares kort som en plan for all planlegging i løpet av politisk periode. Det er plan- og bygningsloven som fastslår at kommunen skal utarbeide en slik plan, og den skal sette rammer for strategisk valg knytte til samfunnsutvikling og planbehov. Øvre Eikers planstrategi ble vedtatt i begynnelsen av desember 2015. **Dokument 2 Kommuneplanen (Øvre Eiker kommune, 2015):** Er en langtidsplan og handlingsprogram for kommunens arealer og utviklingen i kommunen. I henhold til plan- og bygningsloven skal alle kommuner drive en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen. Vedtatt desember 2015. **Dokument 3 Medvirknings – og samskapingsstrategi med saksdokumenter (Øvre Eiker kommune, 2017b):** I desember 2017 vedtok kommunestyre i Øvre Eiker en egen medvirknings- og samskapingsstrategi som har varighet fra 2017 til 2027. Den har tittelen «Livskraftig sammen». Saksdokumentene viser til

dokumentene som var sendt til kommunestyrebehandlingen sammen med strategien, saksnummer 174/2017. **Dokument 4: Handlings- og økonomiplan 2018-2022 (Øvre Eiker kommune, 2017c):** Kommunen skal fastsette en økonomiplan som omfatter de fire neste budsjettårene. Økonomiplanen skal rulleres årlig. Øvre Eikers handlings- og økonomiplan ble vedtatt i desember 2017. **Dokument 5: Kunnskapsgrunnlaget til medvirknings- og samskappingsstrategien (Øvre Eiker kommune, 2017a):** Som ledd i utviklingen av medvirknings – og samskappingsstrategien er det kartlagt status i Øvre Eiker med tanke på medvirkning og samskaping. De skriver selv at det er gjennomført 97 intervjuer og en stor workshop som kunnskapsgrunnlaget bygger på.

Jacobsen (2015) trekker frem at dokumenter kan være objektive, og kan bidra til å belyse forskningstemaet med tanke på hva som faktisk har skjedd. I vårt tilfelle dreier det seg om å se på både vedtak som er fattet og strategier som er lagt. Dokumentene er ikke laget med formål at de skal inngå i en analyse i forskningsøyemed, og et spørsmål vil alltid være i hvor stor grad vi kan stole på dokumentene som kilder. Alle dokumentene vi har analysert har vært gjennom en politisk vedtaksprosess og er offentlig tilgjengelig dokumenter. Det gir grunnlag for å vurdere at dokumentene gir et «riktig» bilde av hvordan Øvre Eiker jobber med samskaping. Strategidokumentene er derimot ikke spontane, og er gjennomarbeidet og reflektert i sin form. Det er både en styrke og en svakhet, da mindre spontanitet kan gi et «skapt» bilde for å gi et spesielt inntrykk, men det kan også bety mer gjennomtenkt og bearbeidet informasjon (Jacobsen, 2015).

3.4.2 Kvalitative intervjuer

For å gå i dybden har vi brukt intervju som metode, der et kvalitativt intervju kan ses på som en samtale med et spesifikt formål. Et kvalitativt intervju kan være et godt utgangspunkt for å øke kunnskapen om hvordan respondenter opplever situasjonen og reflekterer over sine holdninger (Silverman, 2014). Ved å bruke andre metoder hadde vi fått en annen type informasjon, ettersom bruk av intervju innebærer en aktiv produksjon av data som man ikke får ved for eksempel observasjon eller en kvantitativ tilnærming. For oss er det av interesse å vite hvordan den enkelte fortolker og legger mening i samskaping. Vi ønsker både innblikk i hvordan arbeidet ledes og organiseres, og deres forståelse og formål med samskaping for å belyse hva som fremmer samskaping i kommunal sektor. Selv om potensialet for intervju-effekt er større ved ansikt til ansikt intervjuer, valgte vi dette som metode da det ga større muligheter

for å etablere tillit og åpenhet, bedre flyt i samtalen, anledning til å observere og en bedre kontroll over intervjusituasjonen (Jacobsen, 2015, s. 148).

Utvalg og rekruttering av respondenter

Silverman (2014) og Jacobsen (2015) er enige om at undersøkelser skal forsøke å minimere problemer knyttet til gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Ifølge Silverman (2014) er gyldighet viktig uansett teoretisk innfallsvinkel, eller bruk av kvantitative eller kvalitative data. Studiens validitet handler om både intern og ekstern gyldighet (Jacobsen, 2015, s. 228). I vår studie handler intern gyldighet om vi har fått tak i det vi ønsket, herunder om det er samsvar mellom virkeligheten i Øvre Eiker og vår beskrivelse av virkeligheten. Et naturlig spørsmål å stille er derfor; har vi fått tak i de riktige kildene?

Silverman (2014) argumenterer for at man i kvalitative undersøkelser aldri bør ta et statistisk (tilfeldig) utvalg, men at utvalget skal være teoretisk fundert. Vi har valgt i denne sammenhengen å foreta strategisk utvalg med utgang teorigrunnlaget. En fordel med et strategisk utvalg er at man gjennom undersøkelsen kan vurdere om man skal utvide antall respondenter basert på informasjon som man har henter inn i intervjuene, for å bidra til å avdekke om dette er funn som kan generaliseres. Vår problemstilling er knyttet til både den politiske og administrative ledelsen av kommunal sektor. Det var derfor naturlig å velge respondenter som er tett på forskningsfeltet, og har direkte kjennskap til fenomenet (Jacobsen, 2015). I vårt tilfelle har vi valgt den administrative toppledelsen som består av seks personer, og formannskapet som består av elleve. Vi ønsket å intervju alle administrative toppledere og inntil seks politikere fra ulike partier, til sammen tolv personer, noe vi anså som et tilstrekkelig antall for kunne beskrive fenomenet og samtidig var overkommelig for en masteroppgave tidsmessig og med tanke på informasjonsmengde å behandle i etterkant. Vi ønsket å etterstrebe det Silverman (2014) omtaler som metningspunkt, at utvalget bestemmes i forhold til at man når et metningspunkt når det ikke synes å være mer informasjon å hente i forhold til fenomenet man studerer.

Vi fikk anledning til å intervju seks administrative ledere og fire formannskapsmedlemmer. Den femte politikeren ønsket ikke å stille til intervju, uten å oppgi grunn, mens den sjette politikeren hadde ikke anledning innenfor angitt tidsrom. Vi opplevde at alle intervjuer ga oss ulike nyanser og eksempler på samskaping og hvordan de opplevde sin lederrolle, men også en stor grad av likhet mellom intervjuene slik at vi samlet anser at vi har fått tilstrekkelig innblikk til å belyse disse gruppenes opplevelse og har nådd et metningspunkt med tanke på

administrative ledere. Av formannskapsmedlemmene var det kun mulig å få gjennomført fire intervjuer. De fire representerer fire ulike politiske partier og på enkelte områder opplevde vi metning, på andre områder ikke. Ved et forskningsprosjekt som hadde hatt større rammer enn en masteroppgave hadde det vært naturlig å benytte snøballmetoden for å rekruttere respondenter fra mellomledere, grendeutvalg, frivillighetskorps og ulike råd som idrettsråd og eldreråd, for å belyse andre aktørers opplevelse av samskaping med Øvre Eiker kommune. Med tiden vi har til disposisjon og oppgavens omfang opplever vi imidlertid at utvalget vårt og dokumentanalysen av sentrale dokumenter samlet gir et adekvat grunnlag for å besvare hva som kan fremme samskaping i kommunal sektor.

Strukturering

Når det gjelder strukturering kan intervjuer variere fra det helt åpne til det strukturerte med fastlagte spørsmål. Det helt åpne intervjuet kan anses som det ideelle ut fra et kvalitativt forskningsdesign. For å få tilgang til dybde i dataene ønsket vi å legge opp til åpne spørsmål, mens samtidig sikre fokus og like rammer. Vi utarbeidet semi- strukturerte intervjuguider for gjennomføring av intervjuene. Fordelen dette gir er at resultatene i større grad kan være sammenlignbare, i motsetning til det helt åpne intervjuet. Selv om det ikke er helt åpent gir dette en form for fleksibilitet underveis, og at man i større grad enn ved strukturerte intervjuer kan avdekke konteksten og meningen som respondenten legger i det som blir fortalt, i tråd med det Silverman omtaler som en konstruktivistisk tilnærming til intervjuet. Nøkkel i slike intervjuer er aktivt lytting og la intervjuobjektet snakke fritt og gi mening (Silverman, 2014). Guiden skal fungere som et verktøy for intervjutemaet og ikke som en fastlagt mal for hva man skal spørre om eller i hvilken rekkefølge spørsmålene skal stilles. Det søkes slik sett å oppnå en balanse mellom behovet for fleksibilitet og standardisering.

Intervjuguider

Vi utviklet to intervjuguider, en for politikere og en for administrasjon. De to intervjuguidene var like med tanke på tematikk, men enkelte eksempler på spørsmål var formulert noe ulikt for å treffe de to ulike målgruppene. Intervjuguidene ble utviklet på bakgrunn av problemstilling og teoretisk tilnærming.

Utgangspunktet vårt var hva slags forståelse de ulike respondentene har av samskapingsbegrepet, og hvilke roller de har tatt og ønsker å ta for å fremme samskaping. Vi valgte ut fra dette teoretiske perspektivet å operasjonalisere spørsmål innen temaene roller og ledelse, kommunikasjon og dialog, makt og tillit, samt risikovilje og mot. Innledningsvis

ønsket vi å se på om vi kunne knytte samskapingsbegrepet til innovasjon og innovasjonsprosesser.

I utviklingen av intervjuguidene opplevde vi styrken i å være to som skriver sammen, da begge på forhånd hadde bearbeidet det teoretiske grunnlaget og i fellesskap kunne bidra i valg av tematikk og formulering av spørsmål. Disse forberedelsene samt veileders innspill i prosessen, ga oss muligheten til å sjekke om spørsmålsformuleringene kommuniserte på en enkel og tydelig måte det vi var ute etter, og gjorde oss bevisste på viktigheten av at respondentene ga eksempler som viste deres forståelse og ståsted.

Vi valgte å sende ut informert samtykkeskjema og en forenklet versjon av intervjuguiden til respondentene på e-post tre dager før intervjuene. Hensikten var at rammene rundt intervjuene skulle være kjent på forhånd og ikke skape en barriere i selve intervjusituasjonen, samtidig som de var kjent med tematikken for intervjuene og kunne reflektere rundt sitt ståsted og forberede eksempler på forhånd. Det er en risiko for redusert reliabilitet ved å sende ut informasjon på forhånd, ettersom respondentene kan farges og tilpasse svarene sine, og at man dermed mister noe av det spontane som gir vesentlig innsikt i fenomenet (Jacobsen, 2015). Det samme gjelder valget vårt om å gi litt informasjon underveis i intervjuene om hvordan vi definerer begreper som samskaping og innovasjon.

I vårt tilfelle som omhandlet samskaping og lederrolle anså vi at tematikken og begrepene kunne være utfordrende å gi oss nødvendig informasjon om, uten muligheter for refleksjon på forhånd og støtte underveis. Flere av respondentene oppga at de ikke hadde hatt anledning til å forberede seg på spørsmålene, men i samtalene fikk vi inntrykk av at temaene var kjente, at de hadde reflektert på forhånd og hadde få vanskeligheter med å gi dekkende svar og komme med konkrete eksempler. I vårt tilfelle anser vi derfor at det var nødvendig å gi introduksjonen i forkant og støtteinformasjon underveis for å oppnå den detaljrikdommen vi trengte for å kunne besvare hvordan de fremmer samskaping.

3.4.3 Intervjusituasjonen

Ved gjennomføring av intervjuer ansikt til ansikt er det viktig å være bevisst på hvordan konteksten kan påvirke resultatene og dermed studiens reliabilitet (Jacobsen, 2015). Åtte av ti intervjuer ble gjennomført ansikt til ansikt i Øvre Eiker, mens de to siste ble gjennomført som telefonintervjuer. Syv av de åtte intervjuene ble gjennomført i møterom og kontorer på Rådhuset, mens det siste ble gjennomført på arbeidsplassen til respondenten. I

gjennomføringen av intervjuene startet vi med å snakke med respondenten i en løs uformell tone før vi gikk over til signering av informert samtykke, opplyste om anonymitet og muligheten til å trekke seg underveis, ba om tillatelse til lydopptak, informerte om tid til disposisjon (ca. 1 time), at intervjuguiden fokuserte på tematikk og at spørsmålene kun var veiledende samt forklarte hensikten med intervjuet. Vi opplevde at mange av respondentene var kjent med lignende intervjusituasjon fra andre forskningsprosjekter eller egne studier, og at intervjukonteksten derfor var en naturlig og trygg arena og at de var positive til å bidra til prosjektet.

Etter innledningen fikk respondentene anledning til å fortelle om sin bakgrunn, hvilket tidsrom de har hatt en administrativ eller politisk tilknytning til kommunen og hva de legger i begrepet samskaping. Dette ble gjort for å skape en trygg start som bygde tillit og åpenhet (Jacobsen, 2015, s. 155) samt at respondentene ga oss innsikt i hvilken mening de legger i samskapingsbegrepet. Det ga i tillegg grunnlag for validering av kildene, da vi fikk innblikk i hvem som var førstehåndskilder til ledelse av samskapingsprosesser i Øvre Eiker, hvilken kunnskap de hadde om temaet og viljen til å dele erfaringer og synspunkter med oss (Jacobsen, 2015).

I samtlige intervjuer ble alle temaer i intervjuguiden berørt. Noen intervjuer krevde at flere oppfølgingsspørsmål ble benyttet, men i hovedsak snakket respondentene fritt og hadde mange konkrete eksempler å vise til. Avslutningsvis fikk alle respondenter et åpent spørsmål der de fikk anledning til å vektlegge noe som var spesielt viktig for dem å få formidlet innenfor temaet samskaping og lederrolle. Flere uttrykte at de hadde snakket seg varme og at de ikke bare hadde bidratt til vår studie, men også hadde lært noe selv gjennom å ta seg tid til å reflektere høyt over temaet. Bortsett fra i de to telefonintervjuene, valgte vi begge å være til stede under intervjuene, der en ledet intervjuet mens den andre observerte og kunne supplere ved behov. Det ble bevisst valgt å ikke notere underveis, bortsett fra noen få stikkord, for i minst mulig grad å forstyrre samtalen. Vi ønsket at samme person ledet intervjuene, slik at gjennomføringen ble mest mulig lik og sikre validitet, og denne planen ble fulgt i alle bortsett fra ett telefonintervju.

Etter at det første intervjuet var gjennomført evaluerte vi hvordan spørsmålene traff, om vi fikk til en samtale preget av åpenhet og tillit og om det var behov for endringer. Vi konkluderte med at det var god flyt i samtalen, at respondenten reflekterte godt, ga oss verdifulle

beskrivelser, og at det ikke var behov for justeringer hverken på organisering av intervjuet eller intervjuguide.

3.5 Bearbeiding av data

Hvordan vi analyser dataene vil påvirke troverdigheten av funn og konklusjoner. Vi skal her gjøre rede for hvordan prosessen med å analysere dataene har foregått. I etterkant av intervjuene transkriberte vi alle lydopptakene så ordrett som mulig. Transkriberingen gir flere fordeler, en som Jacobsen (2015) påpeker er muligheten for andre å se om tolkningen og analysen vår er gode nok. En annen fordel er at det gir muligheten til å bli godt kjent med materialet.

Datamaterialet ferdig transkribert er på cirka 90 sider, og sett i sammenheng med en semi-strukturert intervjuguide kan det fremstå som kaotisk. Vi organiserte materialet i første omgang gjennom å kode intervjuene ved å dele det inn i temaer og kategorier. Intervjuene ble lest gjennom flere ganger av oss begge, og i første omgang var det en åpen koding, der vi tok utgangspunkt i dataene og samlet ord, setninger og avsnitt tematisk (Jacobsen, 2015). Neste steg i innholdsanalysen var å forsøke å knytte funnene til det teoretiske rammeverket, og sammenlikne for å se om vi fant sammenhenger, likheter og ulikheter mellom de ulike intervjuene. Skjematisk ble det delt inn etter ulike informanter, og inndelt i forhold til koder, og med en oppsummerende kommentar for hver informant. Deretter ble intervjuene analysert etter prioriterte temaer og her ble både beskrivelser og sitater plukket ut.

Denne prosessen innebærer en interaksjon mellom forsker og tendenser i materialet. Forskningen vil aldri være objektiv. Siden fenomenene ikke snakker for seg selv, vil verken innhenting av data eller analysen kunne være upåvirket av forskeren ettersom vi ikke er frie for forhåndsantakelser (Silverman, 2014). Våre antakelser har på den ene siden styrt organiseringen av materialet, mens analysen har bidratt til at vi utvikler en forståelse av meningsinnholdet i kategoriene. I analysen av materialet anser vi det som en styrke at vi var to, fordi vi har hatt rikelig anledning til å drøfte underveis om vi tolker og forstår respondentene likt og om det er mulig å trekke konklusjoner fra det empiriske grunnlaget.

3.5.1 Dokumentanalyse

Vi har valgt dokumentanalyse som supplement til dybdeintervjuer av ulike årsaker. For det første ga det bakgrunnsinformasjon, som vi mener var en viktig forutsetning for å forstå fenomenet samt for å kunne gjøre nødvendige forberedelser til intervjuene (Jacobsen, 2015, 155). Det ga i tillegg grunnlag for å undersøke om flere metoder ga samme resultater, nevnt som metodetriangulering (Jacobsen, 2015, s. 237). Jacobsen (2015) viser til Creswell og Miller (2000) når han sier at ulike metoder som gir samme resultat vil være et sterkt argument for at resultatene er gyldige, med andre ord økt validitet. Silverman (2014) er riktignok kritisk til bruk av metodetriangulering, men vi mener det i vår problemstilling var vesentlig å analysere sentrale dokumenter for å kunne danne oss et bilde av om Øvre Eiker har et uttrykt ønske om en administrativ og politisk lederrolle i retning av vårt teoretiske rammeverk.

I første omgang ble dokumentene lest som bakgrunnsdokumenter med tanke på temaet og valg av case. I etterkant har vi foretatt en innholdsanalyse på samme måte som vi har gjort med intervjuene, gjennom å systematisk identifisere kategorier og kode tekstmaterialet. I analysefasen er det brukt de samme kodene som vi har brukt for intervjuene for å ha muligheter til å sammenlikne, og se etter likheter og ulikheter på tvers av materialet.

3.6 Pålitelighet og gyldighet

Problemer knyttet til pålitelighet (reliabilitet) og gyldighet (validitet) skal alltid forsøkes å minimeres i undersøkelser (Jacobsen, 2015). Jacobsen skiller mellom begrepene ekstern og intern gyldighet, der det første knyttes til om det er mulig å overføre funn til andre sammenhenger, og det andre er om vi har undersøkt det vi ønsket.

Intern gyldighet knyttes til at vi har undersøkt noe som ikke er direkte observerbart, og dermed om våre respondenter har svart sannferdig og om vi har tolket dataene riktig. Vi har tidligere drøftet om vi har de rette kildene, og vi mener utfra oppgavens omfang og problemstilling at våre kilder bidrar til å gi en riktig fremstilling av hva som fremmer samskaping i Øvre Eiker.

Sett i lys av vårt teoretiske utgangspunkt kan enkeltcase si noe om ekstern gyldighet når det gjelder teoretisk generalisering, mens det som metode er mindre egnet til å si noe om validitet knyttet til generalisering til populasjonen (Jacobsen, 2015). I vår studie kan vi derfor si noe om hvordan administrative og politiske ledere i Øvre Eiker opplever sin lederrolle i

samskapingsprosesser, men i mindre grad kunne si om dette er representativt for ledere i andre norske kommuner.

Selve intervjusituasjon kan også påvirke resultatet, og en uformell tone kan bidra til at respondentene svarer det de mener er riktig å svare. Dette er forsøkt unngått gjennom å sikre anonymitet til deltakerne. I intervjusituasjonen ble det også gjennomført respondentvalidering (Jacobsen, 2015) der vi fulgte opp svar ved å spørre om vi hadde forstått dataene underveis med den som ble intervjuet. Vi har valgt å belyse våre funn ved bruk av sitater. Dette mener vi bidrar til å styrke gyldigheten i oppgaven gjennom at leseren har muligheten til å se hvordan vi tolker utsagn fra respondentene. Silverman (2014) problematiserer dette noe, men vi opplever i stor grad at vi har sikret at sitatene våre støtter hovedfunn og samtidig belyser nyansene i vårt materiale.

3.7 Ethiske perspektiver

Informert samtykke fra de som skal delta er etisk viktig, og alle våre respondenter ble informert om problemstilling, hva svarene skulle brukes til, at det ville bli brukt lydopptak under intervjuene som ville slettes når oppgaven leveres, og de fikk også muligheten til å trekke seg når som helst i løpet av prosessen. Prosjektet har blitt meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) og vi har fått innvilget tillatelse til å behandle personopplysninger. Alle respondentene mottok et informasjonsskriv med samtykkeerklæring, og her ble de informert om anonymitet og konfidensialitet i forhold til behandling av personopplysninger og publisering av oppgaven. For å ivareta anonymitet har vi valgt å ikke nummerere intervjuene for å sikre at det ikke er mulig å sammenstille svar og sitater for å få et helhetsinntrykk og avdekke respondentenes identitet. I de sitatene hvor det er synlig hvilken partitilhørighet man har, eller hvilken sektor man administrativt tilhører har det blitt utelatt. Et dilemma i oppgaven er at hadde vi valgt å ikke anonymisere respondentene kunne vi større grad ha trukket konklusjoner basert på tilhørighet til fag, eller nivå i organisasjonen. Ulempen kan være at våre respondenter kanskje i større grad ville ha lagt bånd på seg i intervjusituasjonen.

4. Analyse

4.1 Innledning

Som beskrevet i metodekapitlet har vi benyttet kvalitative intervjuer og dokumentanalyse av sentrale styringsdokumenter for å besvare problemstillingen *hvordan kan politikere og administrative ledere fremme samskaping i kommunal sektor?* Vi starter analysen med å trekke fram hovedfunn fra dokumentene, før vi utdyper analysen gjennom funn fra kvalitative intervjuer med politikere og administrativ ledelse. Delkonklusjonene underveis utgjør startpunktet for diskusjonen i kapittel 6, der våre empiriske hovedfunn ses opp mot det teoretiske rammeverket.

Ut fra vår analytiske ramme belyser vi i hovedsak Øvre Eikers formål med og forståelse av samskaping, hvilke roller aktørene tar og gis i samskapingsprosesser, holdningen til innbyggerinvolvering og samspillet mellom politikere og administrasjon.

4.2 Samskaping på dagsorden

I dokumentanalysen har vi konsentrert oss om å se nærmere på fem dokumenter som er beskrevet i metodekapitlet¹; dokument 1: Kommunal planstrategi 2016 – 2019, dokument 2: Kommuneplanen, dokument 3: Medvirknings – og samskapingsstrategi med saksdokumenter, dokument 4: Handlings- og økonomiplan 2018-2022 og dokument 5: Kunnskapsgrunnlaget til medvirknings- og samskapingsstrategien.

4.2.1 Formål og forståelse av samskapingsbegrepet

For å komme nærmere et svar på hvilken forståelse Øvre Eiker har av samskaping, starter vi med å analysere om dokumentene sier noe om formål med samskaping og om de forteller en felles historie.

Kommunen stadfester i flertallet av sine styringsdokumenter at de har en lang historie med medvirkning og samspill med innbyggere og frivillighet. Visjonen «*Sammen skaper vi et*

¹ Metodekapittel: pkt 3.4.1.

livskraftig Øvre Eiker» synes å stå sterkt i Øvre Eiker og nevnes i samtlige saksdokumenter. «Sammen skaper vi synes å være godt forankret i både kommuneorganisasjonen og lokalbefolkningen» (Dokument 2). Som tidligere nevnt er dette en visjon Øvre Eiker har hatt i mange år. I dokumentene uttrykkes det samtidig en bevissthet knyttet til at «visjonen og verdiene må fornyes i takt med utviklingen i samfunnet»

Øvre Eiker har en egen strategi for medvirkning og samskaping som ble vedtatt i desember 2017 (Dokument 3). Det er i stor grad medvirkningsperspektivet som preger dokumentet, noe som kommer tydelig frem i strategien og hva de skal prioritere. Medvirkningsperspektivet kommer kanskje tydeligst til syne gjennom tiltakene; verktøybank for medvirkning, veiledning for de som bruker de formelle kanalene for å påvirke, struktur på råd og utvalg, samt systematisk bruk av innspill.

De definerer også forskjellen mellom de to begrepene: *«Medvirkning; forstår medvirkning som å delta i utformingen av en beslutning man ikke selv tar. Samskaping; når vi mener prosesser der innbygger og kommune i felleskap utvikler, og setter ut i livet tjenester og løsninger og hvor maktforholdet er mer jevnbyrdig enn der hvor kommunen er alene om å utføre tjenester eller beslutningen til sist»* (Dokument 3). Når de omtaler målene med strategien er det for å styrke lokaldemokratiet, ha et bedre beslutningsgrunnlag og bedre løsninger.

Fortellingen om hvorfor kommunen skal samskape med sine omgivelser er noe sprikende, men kan kategoriseres i fire ulike årsaker. Den første kan knyttes til en økonomisk begrunnelse, der de skal samskape for å utvikle løsninger sammen med sivilsamfunnet fordi de opplever seg selv som en lavinntektskommune med utfordringer. *«Situasjonen stiller store krav til vår evne til å planlegge godt, ha kraft til å utvikle tjenestene, involvere lokalsamfunn, organisasjoner og ildsjeler til samarbeid om utvikling på stadig nye områder»* (Dokument 1). I gjeldende økonomiplan pekes det på at kommunen har et budsjett med lite handlingsrom, og for å bevare de gode kvalitetene i kommunen må man fortsette *«å arbeide med medvirkning og samspillet med lokalsamfunnet»* (Dokument 4). Den andre årsaken som brukes, som også kan knyttes til en økonomisk forståelse, kan kobles til endringer i befolkningssammensetning og behovet for arbeidskraft. *«Demografiske endringer tilsier at presset mot kommunens tjenester i framtida vil øke. Et sterkere sivil samfunn vil kunne redusere behovene, og et godt utviklet samspill mellom kommune, næringsliv og sivilsamfunnet kan også forløse nye ideer»* (Dokument 4) Den tredje begrunnelsen handler om å løse samfunnsfloker, forstått som utfordringer som

kommunen ikke kan løse alene, og der de skriver at de må jobbe annerledes enn i dag med samskaping som metode. *«Vi må jobbe mer på tvers i organisasjonen vår, og vi skal involvere ansatte, brukere, pårørende, innbyggere, organisasjoner og næringsliv. Vi skal med andre ord samskape fremtidens løsninger»* (Dokument 1).

Den siste begrunnelsen knyttes til at samskaping også handler om å skape bedre løsninger. *«Kommune og innbyggere skaper bedre løsninger sammen enn hver for seg»* (Dokument 3). I forarbeidet med strategien er det utarbeidet et kunnskapsgrunnlag som bakgrunn for saken. Her vises det til to ulike syn. Den ene forståelsen handler om et demokratiperspektiv, ment som at medvirkning er bra i seg selv, og at det er nyttig for å sikre bedre kvalitet og riktige løsninger (Dokument 5). Det andre perspektivet er verdiforståelsen, som er tydelig når de skriver at *«medvirkning og samskaping er et verdispørsmål i Øvre Eiker, og ikke bare et spørsmål om hva som nyttig og fornuftig»*.

4.2.2 Roller og ledelse

Ut fra problemstillingen og teorigrunnlaget er dokumentene i denne delen av oppgaven først og fremst tiltenkt å bidra med å belyse hvilken rolle Øvre Eiker gir de ulike aktørene i en samskapingsprosess.

Kommunens rolle

Gjennomgående i dokumentene uttrykker Øvre Eiker at de skal være en initiativtaker til medvirkning og samskaping. Det som går igjen i flertallet av dokumentene er behovet for systematikk og struktur samt at samarbeidet må videreutvikles både når det gjelder innbyggere, næringslivet og frivillighet. *«Det er behov for å jobbe mer med systematikken i det vi leverer, for å hindre en for sterk avhengighet av enkeltpersoner og ildsjeler for å være gode også i framtida»* (Dokument 1). De er mest konkrete på sin rolle når de skriver at kommunen skal være en tilrettelegger, igangsetter og sparringspartner (Dokument 3). Hva som konkret legges i disse rollene utdypes ikke, men vi tolker det som et uttrykk for å ta en aktiv rolle og ta ulike grep i ulike situasjoner. Både tilrettelegger og sparringspartner kan forstås som å ta en rolle først når initiativet kommer fra utsiden av kommunehuset. Når det gjelder organisering av samskaping går det igjen i flere av dokumentene at de er opptatt av å bygge nettverksarenaer. Både medvirknings- og samskapingsstrategien samt gjeldende økonomiplan har dette som mål for de kommende årene. *«Det skal testes og etableres møteplasser for innovasjon, gjensidig læring, idéfangst og kreativitet på tvers av kommuneorganisasjonen, og*

mellom kommune, sivilsamfunn og næringsliv» (Dokument 4). Videre uttrykkes det at de *«Skal aktivt fremme og aktivt delta i større og mindre samskappingsprosjekter – og skal systematisere læringseffekter fra slike prosjekter»* (Dokument 3). Vi tolker dette som at kommunen ønsker å ta en aktiv rolle gjennom systematisk å utvikle arenaer og samspille med omverden. Inntrykket forsterkes i økonomiplanen der det omtales at kulturseksjonen skal gå fra å være en ren kulturseksjon til å ha en pådriverrolle for innovasjon, samskaping og utvikling (Dokument 4).

Det er vanskelig å se av dokumentene at politikerne får noen definert rolle i samskappingsprosesser, men i kunnskapsgrunnlaget til medvirknings- og samskappingsstrategien er det omtalt innspill fra fagkomiteene. Politikerne uttaler her selv at *«de kan bruke saksordførerrollen mer aktivt, delta mer aktivt i grendeutvalgene, og at politikerne bør synes mer og ha bedre kjennskap til sine fagområder»* (Dokument 5). Det vises også til at kommunen har 16 ulike råd og utvalg som i ulik grad bidrar inn i politikkutforming, der flertallet av utvalgene opplever liten gjennomslagskraft, lite tilbakemeldinger og at de i liten grad har tett formell kontakt med politikere. I samme dokumentet vises det til at *«høringer, temamøter og innbyggerinitiativ er sovende bestemmelser»*, noe som kan tolkes til at verken innbyggere generelt, politikere eller administrasjonen inviterer til samarbeid. Det kan i tillegg synes som kommunen har et behov for å skille mellom rollene og stille tydelige krav når de spesifikt i medvirknings- og samskappingsstrategien poengterer at kommunen må *«sikre at de rammer som kommunen har for sitt engasjement er tydelige, avklarte og kommuniserte på forhånd»*. Videre legges det vekt på at *«ledere og medarbeidere må ha fullmakt, kompetanse og engasjement til å opptre fleksibelt og løsningsorientert»* (Dokument 3) om man skal kunne drive med samskaping. Slik sett kan det tolkes som om det er i hovedsak administrasjonen og ikke politikerne som skal samskape.

Sivilsamfunnets rolle

Gjennomgående viser dokumentene en aktiv og positiv holdning med tanke på å involvere sivilsamfunnet, og det tolkes i stor grad som om innbyggere og frivillighet anses som en ressurs. Øvre Eiker har grendeutvalg, og har brukt disse aktivt i stedsutviklingsarbeid i kommunen. Grendeutvalgene nevnes i alle dokumentene og det kommer tydelig fram et ønske om å bruke utvalgene til noe mer enn stedsutvikling, der de gjennom et nærdemokratiperspektiv ønsker å utvikle grendeutvalgene til arenaer som kan bidra på andre områder. *«Innbyggermedvirkning videreføres i det etablerte systemet med grendeutvalg på*

hvert sted – som det formelle kontaktpunktet mellom kommune og innbygger» (Dokument 2), og i økonomiplanen der de uttrykker ønske om «å koble stedsutvikling og tjenesteutvikling tettere sammen, og kommunale tjenesters samspill med bygdas innbyggere, lag og foreninger skal fornyes» (Dokument 4).

I flere av dokumentene er det videreutvikling av samarbeid som står på dagsorden. De ønsker å videreutvikle samarbeidet og ha en tydeligere relasjon til omverdenen, og *«knytte frivilligheten tettere på tjenesteproduksjonen som et supplement» (Dokument 1).* Mer systematisk og klare rammer for relasjonene er tydelig når de omtaler samarbeidet med ulike aktører. I strategien for medvirkning og samskaping påpekes det at roller, ansvar, rammer, medvirkning og bidrag inn i felles kompetanseutvikling skal reguleres i samarbeidsavtaler – og her nevnes grendeutvalgene, sammen med paraplyorganisasjoner for frivillige lag og foreninger og næringsliv. Disse gruppenes autonomi vektlegges også gjennom å understreke at deres uavhengighet av kommunen skal være tydelige.

4.2.3 Holdningen og rollen til innbyggeren

Kommuneplanen nevner at Øvre Eiker i 2014 mottok en europeisk utmerkelse for godt styresett, og vektlegger at de har en lang tradisjon for å være gode på innbyggermedvirkning. Holdningen til og rollen som innbyggeren gis er mest omtalt i medvirknings- og samskapingsstrategien og i kunnskapsgrunnlaget. Øvre Eiker skiller mellom tre ulike roller for innbyggeren, den engasjerte, brukeren og øvrige. De viser også en bevissthet med tanke på at alle grupper i samfunnet ikke er like engasjerte, og synet styrkes senere i dokumentet når de skriver at *«grupper som i mindre grad deltar skal stimuleres til deltakelse».*

Innledningsvis i medvirknings- og samskapingsstrategien omtales innbyggeren som *«den som har skoen på»*, og at møtet mellom kommune og innbygger skal skje med utgangspunkt i innbyggerens situasjon, perspektiv og ressurser (Dokument 3). Det poengteres at dette forplikter både ansatte og politikere i møtet med innbyggerne, og skal være en del av *«ryggraden»* og gjennomsyre alt de gjør. De legger også vekt på at dette stiller høye krav til innbyggeren. Dette understreker de også i kommuneplanen med ordlyden *«det skal være godt for deg å bo i Øvre Eiker, men du må selv ta din del av ansvaret...» (Dokument 1).*

Den enkelte innbyggerens rolle omtales både som den engasjerte innbygger og som bruker. Det skilles altså mellom om du er en innbygger eller om du faktisk mottar en tjeneste. Når de omtaler den engasjerte innbygger skal de tas imot på sine premisser, og bli sett på som mulige

ressurser. Her kan det stilles spørsmål om hva de legger i ordet «mulige», og om de i noen sammenhenger ikke alltid opplever at engasjerte innbyggere er en ressurs. Idrettsrådet i Øvre Eiker påpeker ordvalget, og rådmannen konkluderer i saksfremlegget at kommunen ikke alltid vil kunne «nyttiggjøre» seg disse ressursene og det er viktig at man ikke gir inntrykk av at innbyggere kan delta når prosesser er sluttført. Det understrekes at det likevel er et tydelig mål for kommunen å tenke innbyggeren som ressurs i flest mulige sammenhenger.

Brukere omtales som sentrale for å utvikle tjenester og skal medvirke både i planlegging, gjennomføring og evaluering. Det er tydelig at det er et klart ønske om å involvere de som mottar en tjeneste i større grad i utviklingen av tjenestene fra start til mål. Videre skriver de at *«tjenester skapes i samspillet mellom innbygger og den som utfører tjenesten. Dette skal anerkjennes og ha praktiske konsekvenser for hvordan tjenesten utføres»* (Dokument 3).

Blant målene i medvirknings- og samskapingsstrategien nevnes det at kommunen skal være *«en kommune som i viktige saker inviterer aktivt og bredt til dialog og konsultasjon»* (Dokument 3). Dette kan ses på som å være på tvers med selve samskapingsideen, fordi man vektlegger «viktige saker» og «dialog og konsultasjon». Det kan leses som om de har behov for å være tydelige på når de har en medvirkningsholdning til innbyggeren og når de har en mer samskapende rolle. Dette understøttes av innspill fra idrettsrådet under høringsperioden, der de ønsker en endring av definisjonen på medvirkning til også å gjelde flytting av makt til innbyggeren i et medvirkningsperspektiv og ikke kun i et samskapingsperspektiv. I saksdokumentene kommer det tydelig frem at administrasjonen strekker seg etter et såkalt *«deliberativt demokrati»²*, men at det samtidig er *«viktig med tydelige roller, og det kan nok ha vært en utfordring i Øvre Eiker at folk av og til kan forveksle medvirkning med medbestemmelse»* (Dokument 3).

I forarbeidet til medvirknings- og samskapingsstrategien (Dokument 5) er det utarbeidet et kunnskapsgrunnlag der det er gjennomført 97 intervjuer med ulike aktører, og en stor workshop. I seg selv tyder dette på en klar positiv holdning til innbyggerinvolvering, men i selve dokumentet så kan det tolkes å være en noe sprikende holdning til medvirkning.

² Deliberativt demokrati, utviklet blant annet av Jürgen Habermas, er opptatt av at demokratiet må være kjennetegnet av reell deliberasjon og bør ha politisk konsensus som et ideal. Tilhengere av det deliberative demokratiet mener at samfunnet bør organiseres til fordel for mulighetene til reell deliberasjon og bør fjerne muligheter for å la den demokratiske prosessen bli påvirket av ulik politisk makt. (Store Norske leksikon, 2014)

Politikerne har blitt spurt om hva de oppfatter som viktig i arbeidet med strategien. Utsagn som «*når medvirkning er lovbestemt er det positivt*», «*medvirkning er ikke det samme som medhold*» og «*man kan ikke av helhetshensyn overlate beslutninger til de som er engasjerte*» nevnes. Vi opplever at dette handler om at samskaping og medvirkning kan oppleves som vanskelig for politikerne fordi de til syvende og sist sitter med ansvaret. Samtidig uttrykkes det i dokumentet «*at når man skal invitere til medvirkning så er det når man skal sette retning, problemstilling og mandat må være tydelig og ikke invitere hvis man allerede har bestemt seg for løsning*», noe som vi tolker viser en holdning der man anser det som viktig at det involveres på et tidlig tidspunkt i prosesser med en intensjon om at involveringen skal få innvirkning på løsningen.

I tillegg står det i medvirknings og samskappingsstrategien at når kommunen løfter problemstillinger inn til medvirkning «*skal de være konkrete og enkle*» (Dokument 3). Dette kan på den ene siden tolkes som at det er behov for at de komplekse sakene løses uten innbyggerinvolvering, eller på den andre siden at det er behov for å være tydelige på hva det skal medvirkes om. Planavdelingens utsagn i forarbeidet beskriver at de opplever at «*kulturen for medvirkning er i endring og det er omkamp på det meste*». Videre uttrykker de at folk har en opplevelse av at utbygger har stor makt, at utbygger blir ivaretatt bedre enn mannen i gata og at dette gir en tillitsutfordring mellom kommunen og innbyggeren. De begrunner dette med at de har «*saker av høy teknisk og prosessmessig vanskelighetsgrad for vanlige folk*» (Dokument 5). Dette kan tolkes som om planavdelingen kan ha en holdning til at innbyggere ikke har kompetanse til å samskape i en del av prosessene, at de slik sett har et så komplisert fagområde at det ikke lar seg samskape om, og at det er lite å hente på involvering av innbyggere i slike typer prosesser. Det kan også tolkes som et uttrykk for at avdelingen i liten grad opplever forståelse for planprosesser og regelverk, og at innbyggere forventer et annet utfall av medvirkningsprosessene enn det er rom for.

Den faglige barrieren som planavdelingen uttrykker kan også knyttes til at Øvre Eiker erkjenner at det finnes ulike holdninger til innbyggerinvolvering i organisasjonen. De har utviklet en slags modenhetstrapp for innbyggerinvolvering. Der setter de mål om at «*modenheten*» i organisasjonen skal økes, ingen tjenester skal være under middels og flertallet skal ha høy modenhet innen 2027. Høy modenhet beskrives som innbyggerinvolvering som er profesjonell og lærende i sin tilnærming (Dokument 3).

4.2.4 Likeverdighet og risikovilje

Ord som likeverdighet, likefot og et mer jevnbyrdig maktforhold går igjen i dokumentene. Det oppleves som tydelig at i sammenhengene hvor de ser for seg å bruke samskaping som metode, er det et klart ønske om å få til et mest mulig likeverdig samarbeid. Kommunen fremstår som tydeligst på likeverdighet når de omtaler samarbeid med frivilligheten, der de legger vekt på at frivillighetens egenart skal respekteres. *«Kommunens rolle som samarbeidspartner med frivillige sektor er å være regiassistent og tilrettelegger. Kommunen skal ikke regissere frivilligheten»* (Dokument 5).

Det er vanskelig å finne tegn på høy risikovilje i dokumentene, men de er klare på et ønske om å bygge en kultur *«som er preget av mot til å innovere, kompetanse til å drive samskaping, og bevissthet om nødvendigheten for å drive med innovasjon»* (Dokument 4). Det kommer også tydelig fram at de er gang med en egen innovasjonsstrategi som skal vedtas i 2018.

4.2.5 Samarbeidsrelasjonen med omverden

Selve medvirknings- og samskappingsstrategien har et langsiktig perspektiv på 10 år. I handlings- og økonomiplanen stadfestes det at *«medvirkning og samskaping som arbeidsmetode og tenkning skal være rettesnor for alt vi gjør»* (Dokument 4). Vår forståelse er at Øvre Eiker ønsker å ta i bruk samskaping i mer enn kun i ad-hoc prosjekter. Det kommer også klart fram at man ønsker å videreutvikle grendeutvalgene som arena til å drive med mer enn kun stedsutvikling, og at de skal kobles tettere på tjenesteutvikling. Vi har tidligere også vært inne på at det er et klart ønske om å videreutvikle samarbeidsarenaer med flere aktører.

4.2.6 Oppsummering dokumentene

Hovedfunnet fra dokumentene er at de skiller godt mellom medvirkning og samskaping. Dokumentene gir et sammensatt bilde av begrunnelsen for å drive med samskaping. De ser at for å løse sektorovergrepene utfordringer må de benytte seg av andre verktøy enn de gjør i dag, og at de står overfor økonomiske utfordringer og mener at samskaping kan bidra til mer effektiv tjenesteleveranse både kvalitetsmessig, men også økonomisk. I tillegg er det en tydelig verdibasert, og demokratisk begrunnelse som vises i dokumentene.

Når det kommer til hvilke roller de ønsker å ta kommer det tydelig fram at kommunen ønsker å ta en mer aktiv rolle med å bygge samarbeidsarenaer og bruke samskaping som metode. Her

nevnes ønsket om samarbeidsavtaler, og bedre systematikk og strukturer for samarbeid. De nevner også spesifikt tre roller de skal ta; tilrettelegger, igangsetter og sparringspartner. Vi tolker det slik at disse rollene og arbeidet med systemer og struktur er en oppgave for administrasjonen. Politikerne derimot gis ingen klar rolle, og det er heller ikke funn i dokumentene som tyder på at de har tatt en aktiv rolle. Det er derimot funn som indikerer at politikerne ønsker å ta en tydeligere og mer aktiv rolle i samskapingsprosesser fremover.

Dokumentene gir et inntrykk av at innbyggere i Øvre Eiker i hovedsak anses å være en ressurs og en viktig bidragsyter. Dette knyttes også til at lokalbefolkningen og frivilligheten over lang tid har hatt en viktig rolle i samfunnsutviklingen. Utfordringer knyttet til samskaping kan også tolkes utfra funnene våre, om at innbyggerrollen har vært så sterk at det er et behov for klarere rammer for når man skal samarbeide og ikke. Det er også sprikende holdninger til hva innbyggerinvolvering gir, der administrasjonens fagekspertrolle utfordres og det oppleves ulik grad av modenhet i organisasjonen. Fra politikernes side kan det tolkes å være to ulike holdninger til innbyggerne, på den ene siden er de restriktive til å gi fra seg makt, mens på den andre siden er de tydelige på at medvirkningen må være reell og derfor starte tidlig i prosessen. De etterstreber også stor grad av likeverdighet i samskapingsprosesser, og uttrykker et klart ønske om å bygge relasjoner over tid. Innbyggerinvolvering for Øvre Eiker sett i lys av dokumentene skal være gjennomgående i alle prosesser, og noe som hele organisasjonen skal være en aktiv del av.

4.3 Hva sier de om samskaping?

Intervjuene med fire formannskapsmedlemmer og seks kommunale ledere i rådmannens ledergruppe er analysert ut fra samme analyseramme som styringsdokumentene. Samtlige politikere har lang politisk erfaring med flere perioder i formannskapet, der to tilhører opposisjonen og de to andre sitter i posisjon. Blant de kommunale lederne har to lengre erfaring som kommunale ledere i Øvre Eiker, mens de fire andre har jobbet under fire år i kommunens ledelse.

Strukturen i analysen av intervjuene omfatter innledningsvis hovedfunn innen formål med og forståelse av samskaping. Områdene som belyses er samskapingshistorien, formål og utbytte, samarbeidsrelasjonen og holdning til innbyggeren. I del to av analysen ser vi nærmere på lederrollen, avgrenset til områdene; hvilke lederroller tar politikerne og de administrative lederne, handlingsrom og tillit, likeverdighet og risikovilje samt hvor tett er samarbeidet

mellom politikere og administrasjon. Avslutningsvis analyseres funn som kan peke i retning av hvilke lederroller Øvre Eiker mener egner seg for å fremme samskaping.

4.3.1 Formål og forståelse

Første del av analysen skal gi empirisk grunnlag for å svare på forskningsspørsmål 1 - Hvordan forstås samskappingsbegrepet av politikere og administrative toppledere i Øvre Eiker?

Samskapingshistorien

Intervjuene av både politikere og administrative ledere gir et samlet inntrykk av en kommune med lang tradisjon for å drive med involvering av innbyggere og frivilligheten, og at grendeutvalgsmodellen har blitt et varemerke de er stolte av. Grunnholdningen både hos administrasjonen og hos politikerne er at dette er de gode på, og de var tidlig ute med å drive med samskaping gjennom både frivillighetskorpset og grendeutvalgene. To ledere og en politiker nevner at Øvre Eiker i 2014 mottok en europeisk utmerkelse for godt styresett, og det fortelles en felles historie om stoltheten over innbyggernes og frivillighetens engasjement og innsats for å skape et livskraftig Øvre Eiker. Administrative ledere i Øvre Eiker forteller at visjonen «*sammen skaper vi*» står spesielt sterkt hos politikere og innbyggere. For administrasjonen handler samskaping først og fremst om en innstilling til å involvere andre, men de innrømmer samtidig at det kan være krevende.

Samskaping som begrep brukes ikke konsekvent av hverken politikere eller administrasjon, men omtales sammen med andre begreper som samhandling, samspill, samarbeid og medvirkning. Samskappingsforståelsen utdypes nærmere i den videre analysen, og da først gjennom begrunnelsene de har for å samskape.

Formål og utbytte

Begrunnelsen for hvorfor Øvre Eiker skal samskape varierer noe mellom politikere og administrasjon, men også internt i de to gruppene. Tre av politikerne peker på synergien mellom det offentlige og det frivillige der flere hoder tenker bedre enn ett, og trekker først og fremst fram økt livskvalitet som en positiv effekt av samskaping. Tre av fire politikere trekker fram Frivillighetskorpset sin innsats på Eikertun³ og hva denne formen for samskaping mellom

³ Frivillighetskorpset består av cirka 60 frivillige som hver uke bidrar til at de eldre og pleietrengende i kommunen får en god dag. De er særlig knyttet til Eikertun helsehus. (Øvre Eiker kommune, 2017d)

kommune og frivillighet kan bidra med. Det vises til kvalitetsmessig forbedring av eksisterende tjenester og etablering av nye tjenester som kommunen hverken hadde visst behovet for eller hatt anledning til å etablere av ressursmessige hensyn.

Videre peker politikerne på at verdien av tiltak som bedrer trivsel og livskvalitet også virker forebyggende og dermed reduserer presset på de lovpålagte tjenestene. *«Hvis dette lille senteret vårt blir attraktivt så betyr det også noe for hvordan ungdomsmiljøet vårt kan utvikles»* (politiker). De har også tanker om at det ikke kun er de store aktørene som kan gi viktige bidrag. *«Det er mange av disse bevegelsene som er veldig nyttige ute i samfunnslivet og som hadde potensiale til å være med å bidra. Nå tenker jeg på et Bygdekvinnelag som har gjort mye i forhold til integrering, som er krevende og som vi absolutt trenger samskaping for å få ting til, og som åpner seg opp og som tar med innvandrerkvinner som finner seg til rette og gir dem god opplæring og kompetanse både på språk og norsk kultur...»* (politiker). En tredje begrunnelse for å samskape er økt kunnskap, der innbyggerne ses som viktige bidragsytere i ulike deler av samskapingsprosessen. *«Det er gjennom kommunikasjon, og det å drøfte og drodle på ting, så åpnes nye dører og så videre, du får en helt annen kunnskap i et tema»* (politiker).

Selv om hovedfunnet er en verdibasert begrunnelse med fokus på myke verdier, er det likevel nyanser også blant politikerne. To av politikerne uttaler at samskaping også er nødvendig for å løse oppgaver i en anstrengt økonomisk situasjon, hvorav den ene uttaler *«Vi har kjempestore utfordringer, og derfor kan samskapingsbiten være løsningen. Vi er nødt til å tyne alt vi kan ut av ressursene»* (politiker).

Gjennom sin beskrivelse av formålet og utbyttet av samskaping tolkes politikerne samtidig å ha en prosessforståelse for samskaping, der de ser innbyggeren som en sentral aktør fra definisjonen av problemet, i utforming av tjenesten og til implementering. I dette ligger det at politikerne mener samskaping starter med at man i fellesskap definerer mål. *«God samskaping handler om en god forståelse for hva man skal jobbe sammen om. Man må definere mål og tema før man begynner å jobbe med det»* (politiker).

De administrative lederne vi har intervjuet har en noe sprikende oppfatning av formål og utbytte av samskaping. Enkelte beskriver synergien i samskaping, at det gir noe som ellers ikke hadde funnet sted. Andre reflekterer over kvaliteten, og at samskaping kan gi mer presise tjenester. En opplever samskaping som et moteord og har tilnærmingen *«at samarbeid og*

samskaping er det samme, det er bare mer systematisk arbeid. Kanskje får vi noe mere læring ut av det og et mer systematisk arbeid – og kanskje vi klarer å samarbeide bedre slik at resultatet blir bedre» (administrativ leder). Økt kunnskap trekkes også fram av en annen leder, der det *«blir best løsninger av å involvere flere. Så jeg tror at de som er i randsonen rundt en problemstilling veldig ofte har innfallsvinkler eller tanker om ting som ofte kjernegruppa ikke har tenkt på. Så for meg handler det om at det blir bedre løsninger, rett og slett fordi vi mener genuint at de har noe å tilføre som vi ikke klarer å få fram ved å bare diskutere faglig»* (administrativ leder).

Fire av seks ledere oppleves å ha dyptgående kunnskap om hva samskaping er i teoretisk forstand. En leder med lengre erfaring i kommunen har også noen tanker om hva samskaping ikke er. Samskaping handler om å få til *«å realisere noe som ikke ville ha kommet i stand hvis ikke det hadde vært en type samarbeid eller samspill. Så ligger det i det at det som er rene kommunale initiativ som innbyggere dras med på, mer eller mindre motvillig, ligger utenfor her»* (administrativ leder). En annen leder har også en tanke om at samskaping kan bidra til å avstemme forventninger og trekke tydeligere grenser for innbyggernes rettigheter og plikter. *«..ideen er at det også må være en grense for hva som er kommunens oppgave, den grenseflaten mellom hva du må ta ansvar for selv, hva andre aktører kan ta ansvar for og hva som er det kommunale»* (administrativ leder).

Administrasjonen oppfatter selv at de blir stilt høye krav til når det gjelder involvering og medbestemmelse, men at de gjennom medvirknings- og samskapingsstrategien har prøvd å tydeliggjøre dette skillet. *«På folkemunne og i kommunestyret har vi nok den uformelle oppfatningen at vi skal drive med medvirkning i nesten alt vi gjør, men så har vi gjennom medvirkningsstrategien definert det litt strammere»* (administrativ leder).

Samarbeidsrelasjonen – tynn eller tykk

Når det gjelder hvordan politikere og administrative ledere forstår samarbeidsrelasjonen, analyseres dette først og fremst ut fra Andersen et al. (2018) sin teori om tynn og tykk samskaping, der tykk samskaping kort fortalt handler om å bygge en relasjon over tid med innbyggerne, i motsetning til tynn samskaping der samarbeidet preges av en ad hoc tilnærming i en avgrenset fase av samskapingsprosessen eller kun i enkeltprosjekter.

Hovedfunnene i intervjuene indikerer at politikerne forstår samskaping ut fra et kontinuerlig tidsperspektiv med tanke på samarbeidsrelasjonen. Dette kommer først og fremst til uttrykk

gjennom de formaliserte samskapingsarenaene, der alle politikerne trekker fram grendeutvalg, lovpålagte og ikke lovpålagte råd og fagkomiteer som vesentlige for samhandling med innbyggere og administrasjon. Beskrivelsene tolkes som at det er den systematiske involveringen og relasjonen som bygges som først og fremst er viktig. To av politikerne kommenterer at det er vesentlig for at samskaping skal fungere at samarbeidet ikke blir for satt og at det må oppleves som frivillig og med utgangspunkt i innbyggerens initiativ og engasjement (bottom-up), og ikke noe som er pålagt eller forstyrt fra kommunen.

Det langsiktige, relasjonelle samarbeidsperspektivet kommer også til syne når bakgrunnen for visjonen «*sammen skaper vi*» redegjøres for. Verdimanifestet og holdningsskapende arbeid i skolen, der undervisningsopplegget fortsatt gjennomføres for alle elever, gis som konkrete eksempler fra politisk hold.

Sammenlignet med intervjuene av politikerne fremstår de administrative lederes tilnærming til samarbeidsrelasjonen som noe mer ad hoc. En leder beskriver det som at «*Det er ikke alle tjenester som synes det er like interessant, noen er mer åpensinnet enn andre, mens noen synes det er vanskelig. Noen ønsker at man avgrenser det mer til å være enkeltprosjekter enn noe som skal gi et varig uttrykk*» (administrativ leder). De administrative lederne ser i større grad for seg at samskaping kan brukes i enkeltprosjekter og i deler av en prosess, men det finnes også eksempler på ledere som ønsker å ta samskapingsbegrepet fullt ut og møte innbyggere og andre som likeverdige partnere. «*For meg handler det om hvilken holdning man møter hverandre med, at man møter hverandre mest mulig likeverdig som en partner som kanskje tar med ulike roller og ressurser inn*» (administrativ leder).

Et mer kontinuerlig og formalisert samarbeid kommer imidlertid til syne når administrasjonen beskriver grendeutvalgene, der de opplever at relasjonen til innbyggerne er viktig for å bidra til utvikling lokalt. En av lederne med lengre erfaring som leder i kommunen gir eksempel på at kommunen har forsøkt å samle bygdene rundt programmer for stedsutvikling, for å møte de ulike lokale initiativene med en helhetlig og systematisk tilnærming.

Videre kan det også i administrasjonen tolkes til å være en bevissthet rundt samskapingsprosessens ulike faser og når det er spesielt viktig å involvere. En leder mener at kommunens største utfordring i et samskapingsperspektiv er å involvere innbyggerne tidlig nok. Hvis administrasjonen ikke lykkes hevdes det at resultatet kan være at de involverte ikke opplever tilstrekkelig innflytelse på løsningen. «*De som definerer så mye... og koordinerer så*

mye med andre at det er vanskelig for andre aktører å komme inn uten å bli sett på som hår i suppa..» (administrativ leder). Det er flere i administrasjonen som støtter at den første fasen av prosessen er viktig. *«Jeg er opptatt av at vi må involvere når vi må snakke om behovene. Da er kanskje det aller viktigste involveringstidspunktet. Å få folk til å snakke om og beskrive problemet slik at vi får nok innsikt i det som egentlig er problemet før vi begynner å hoppe på idéfasen, for da lukker vi omfanget ganske fort»* (administrativ leder).

Holdning til innbyggeren

Når det gjelder politikerne og de administrative ledernes holdning til innbyggerinvolvering analyseres dette ut fra rolleperspektivet i styringsparadigmene (Tortzen, 2016) og Tummers et al. (2015) sin vektlegging av en positiv holdning til innbyggerinvolvering som sentralt for å lykkes med samskaping.

Ut fra intervjuene fremstår politikerne som samlet i synet på innbyggeren som ressurs, men noe sprikende når det gjelder holdningen til innbyggernes medbestemmelse. Tre av fire politikere fremhever at for å opprettholde det de beskriver som et unikt engasjement blant innbyggere og frivillighet i Øvre Eiker, må det innebære at eksterne aktører ikke kun er høringspartnere men at de opplever et samarbeid der deres kunnskap og innspill i prosessen også kan få innvirkning på sluttresultatet. *«Det er jo det som er samskapingens idé. Vi kan ikke sitte her og bestemme alt som organisasjoner, lag og foreninger skal gjøre, for de må føle at de har et eierskap til det»* (politiker). Videre kommenteres det hvordan innbyggerinvolvering historisk har utviklet seg i Øvre Eiker og at det i etableringen var viktig å *«...skape en arena, hvor folk får et mandat som gjør at de kjenner medbestemmelsesmulighetene»* (politiker).

Politikernes holdning til innbyggeren kommer også til syne når forskjellen mellom medvirkning og samskaping forklares, der en politiker sier at *«Medvirkning driver vi med på alle plan. Samskaping tar steget lenger. Da er det noe mere enn å bli hørt, da er man en bidragsyter»*. En annen politiker uttaler at samskaping er en *«ubrukt ressurs»*. Det gis samtidig inntrykk av fra politisk hold at kommunen tidvis har en forståelse av samskaping som minner mer om medvirkning, men at de forstår samskaping som noe mer. Her er imidlertid politikerne todelte, og ser på medvirkning ulikt. I vårt utvalg var det to politikere fra opposisjonen og to som tilhørte posisjon. Politikerne fra opposisjonen mener at administrasjonen i stor grad vektlegger at medvirkning ikke er det samme som å bli hørt:

«Det må være noen resultater, kan ikke sitte i enhver sak å si at; -ja, vi hører hva du sier, men du kan ikke få vilja di. Det å bli hørt på, er ikke det samme som å bestemme. - Ja, det er sånn også, men vi kan ikke si det hver gang, for da forsvinner tilliten og da forsvinner medvirkningen. Da gidder man ikke lenger». Den andre opposisjonspolitikeren er også opptatt av at *«Sivilsamfunnet må føle at det de kommer med blir lyttet til».*

De to politikerne i utvalget som er i posisjon i Øvre Eiker gir et inntrykk av at innbyggerinvolvering er krevende. De er opptatt av at beslutninger skal tas i formannskap og kommunestyre, og at det er viktig å kommunisere til innbyggerne at det å bli hørt er ikke det samme som å ha medbestemmelse og at ikke alle kan få sin vilje. *«Det er viktig å minne om at å bli hørt ikke er det samme som å få viljen din».* Samtidig nyanseres denne holdningen til innbyggeren som høringspartner når vedkommende påpeker at begrunnelsen for å involvere seg i politikken først og fremst var engasjementet for frivilligheten, ønsket om å gjøre en forskjell for innbyggerne og at samskaping handler om å sette innbyggeren i sentrum.

Intervjuene av de administrative lederne gir samlet sett et noe sprikende inntrykk av holdningen til innbyggeren som ressurs. Det varierer noe med tanke på tjenestefelt, men også når det gjelder de ansattes fartstid som kommunal leder. Én leder ser ikke innbyggerne som relevante samarbeidspartnere for sitt fagfelt, men fokuserer på å bedre det tverrfaglige samarbeidet internt i organisasjonen. En leder med kortere fartstid i Øvre Eiker innrømmer ikke helt å ha forstått grendeutvalgenes rolle, men opplever godt samarbeid med mange ulike aktører i enkeltprosjekter og har bevissthet om at det kan bidra til en bærekraftig velferdskommune. En annen ny leder forsøker å tilnærme seg samskaping også utenfor de formelle arenaene og ønsker likeverdig dialog, men opplever at innbyggere og frivillighet i mindre grad er modne for den tilnærmingen. En fjerde leder har over flere år benyttet grendeutvalg og etablerte arenaer til tett dialog og opplever at samarbeidet med innbyggerne gir konkrete resultater som ellers ikke hadde vært mulig. Lederen poengterer at *«det er viktig å ha øre for hva folk er opptatt av, og at det er noen som skal ha tjenesten som du leverer, og de svarene finner du ikke i rundskrivet».* Vedkommende viser til erfaringer over flere år, der kommunen har lyktes med å utløse potensialet som ligger hos innbyggere og frivillighet.

Selv om administrasjonen har ulike erfaringer med innbyggerinvolvering og er noe usikre på operasjonaliseringen, oppleves politikere og administrasjon samlet sett å ha en holdning om at involvering vil bidra til bedre løsninger. *«En eller annen form for dialog er bra for oss, og*

gjør at vi strekker oss, eller kommet et steg videre, får en videre horisont eller en ny tanke i hodet» (administrativ leder).

Oppsummering forståelse og formål med samskaping

Oppsummert gir politikerne uttrykk for at formålet med samskaping først og fremst er demokratisk og verdibasert og at ønsket utbytte er økt livskvalitet, forebyggende effekt, økt kunnskap og eierskap til problem og løsning. Samtidig er det et noe uklart skille mellom begrepene medvirkning og samskaping, og det reflekteres dermed ikke over når man eventuelt ikke skal samskape. Politikerne er imidlertid tydelige på at de setter innbyggeren i sentrum og at de er opptatt av å bygge relasjoner over tid. Det pekes på involvering i ulike faser og spesielt i definisjonen av problemet, slik at innbyggerne ikke skal oppleve å få ferdige løsninger til høring som kun gjøres for å ha symboleffekt. Politikerne har slik sett en åpen og bred tilnærming til innbyggeren som ressurs, men det oppfattes som noe delt mellom posisjon og opposisjon når det gjelder holdningen til innbyggernes reelle innflytelse i samskapingsprosesser.

Hovedfunnene fra intervjuene med administrasjonen kan ut fra analysen se ut til å være en relativt høy teoretisk bevissthet om forskjellen mellom samskaping og medvirkning. Formål og utbytte beskrives i hovedsak ut fra nødvendighet for å skape presise tjenester, oppnå synergi og økt kunnskap. Administrasjonen uttrykker at de ønsker å utvide involveringen i retning av en mer kontinuerlig relasjonsforståelse og gi innbyggeren større innflytelse, noe som innebærer involvering spesielt i definisjonen av problemet. Samtidig er de bevisste på at det ikke skal samskapes for en hver pris og at samskaping kan være krevende. De administrative lederne er grunnleggende positive til samskaping, men ser at kommunen har en vei å gå for å operasjonalisere det fullt ut. I våre funn er det klar sammenheng mellom antall år som ansatt i Øvre Eiker og hvordan de opplever innbyggerinvolvering, der de lederne som i utstrakt grad har deltatt i samskapingsprosesser har en grunnleggende mer positiv holdning.

4.3.2 Lederrollen

I analysen av lederrollen ser vi på; hvilke lederroller tar politikerne og de administrative lederne, handlingsrom og tillit, likeverdighet og risikovilje samt hvor tett er samarbeidet mellom politikere og administrasjon. Ut fra disse perspektivene er det mulig å få en forståelse for hvilke lederroller de mener skal til for å fremme samskaping i del tre av analysen.

Hvilke lederroller tar politikere?

Generelt forstås intervjuene som at politikerne i Øvre Eiker i stor grad har et overordnet perspektiv, og vil styre gjennom å sette mål og rammer. Ingen av dem beskriver situasjoner hvor de deltar direkte i samskapingsprosesser eller utviklingsprosjekter. Alle fire bruker begreper som å definere tydelige mål og rammer for samskaping, være en bestiller der *«Etatsjefene må kjenne sine samskapere»* (politiker) og at store deler av samskapingen må skje før det kommer til kommunestyret. En politiker uttrykker at *«det blir en stor jobb for rådmannen»*. Inntrykket av at det er lite direkte deltakelse å spore fra politisk hold støttes i stor grad av administrasjonen, og i møtet med politikere opplever også administrasjonen i stor grad at det er retning og innspill de ber om.

Samtidig sier politikerne noe om hvordan de opplever skillet mellom administrasjonens og politikernes roller, der *«politikeren skal være visjonær og den som setter rammer for administrasjonens arbeid»* og *«Som politiker skal jeg definere jobben og sørge for at den blir gjort. Vi skal plukke opp signaler og bringe dem til torgs»*. Funnene forstås som at rollen politikerne i Øvre Eiker tar i dag, stort sett er rollen med å etterspørre om ulike råd, utvalg og sivilsamfunnet har blitt involvert når administrasjonen legger frem saker. Flere av politikerne sier at dette etterspør de ofte, og synet støttes av administrasjonen gjennom utsagn som *«Vi blir fort arrestert om vi ikke har involvert»* og *«Er de rette i lokalsamfunnet spurt?»*.

Politikerne selv mener at de har en rolle når det gjelder å ta initiativ, her beskrevet som at det er *«viktig at politikere tar initiativ til å bringe folk inn, og etterspørre utfordringer utenfra»* og *«vi må stimulere til å delta»*. Et tydelig eksempel på initiativrollen fra politikere er når det foreligger et forslag om å legge ned grøtservering på sykehjemmet til politisk behandling, så etterspørres det om man har snakket med de frivillige, og saken ender med at frivillig lag og foreninger tar over lørdagsmåltidet.

Hvilke lederroller tar administrasjonen?

Grendeutvalgene og samarbeidet med Frivillighetskorpsset på Eikertun fremstår som de mest konkrete samskapingsprosessene. Våre funn viser at administrative ledere har tatt på seg ulike roller utfra hvor i prosessen de er. I hovedsak er det snakk om å bringe sammen aktører og fasilitere prosessen underveis. I de fleste prosessene sitter de selv i førersetet, også med tanke på hvordan de kan være en tilrettelegger for samarbeid. I arbeidet med strategien uttrykkes det et behov for å *«sette det i noen rammer og rydde opp litt»* (administrativ leder). Flertallet vektlegger også at de må ta initiativ til å bringe folk sammen og skape arenaene. Fire av lederne

påpeker viktigheten av å involvere for å definere utfordringene man står overfor og skape en felles forståelse for hvorfor samskape. Å tilrettelegge for frivilligheten vektlegges også i disse fire intervjuene som en viktig rolle kommunen har. To av respondentene trekker fram at kulturseksjonen skal ha ansvaret for samskaping og medvirkning. Det kan indikere at organisasjonen skal bli bedre på samskaping gjennom en egen funksjon, eller at samskaping er noe som andre driver med og det påvirker ikke min egen enhet.

Én leder reflekterer i større grad over sin rolle når det kommer initiativ fra innbyggere og legger vekt på at *«det viktigste er hvordan vi tar imot de som kommer med ideer uten å drepe engasjement, og hvordan vi kan skru det sammen til en samskapingstanke. Vi må snakke sammen om hvilke behov det skal dekke og koble det til andre aktører»*.

Grendeutvalgene fremstår som autonome, og administrasjonen har i stor grad forsøkt å bidra til både å fasilitere gjennom sekretariatsfunksjon, men også bidra til å finne mulighetsrommet. *«Bestillingene fra kommunen har vært relativt beskjedne, og det har vært krevende for oss å henge med»* sier en leder – og legger til at de forsøker å gjennomføre ønskene til grendeutvalgene og få det til å passe inn i planer og føringer fra politisk hold *«da klarer vi å handle raskt og innenfor rammene»*.

Et nyere eksempel er et prosjekt med to sosiale entreprenører som skal lage veiledningsmateriale for integrering av flyktninger. Lederen beskriver sin rolle som den som bidrar til å påpeke hvorfor det er relevant, og finne felles mening mellom aktørene og egne ansatte – *«jeg dyttet de, for de ville ikke i starten, og fordi det var litt uforståelig. Jeg tenker at jeg må gå foran og vise meg på noen arenaer, og ganske fort så trenger jeg ikke å bruke så mye tid på det»* (administrativ leder). Et annet eksempel er prosessen rundt NRKs sommersatsing i 2017, der kommunen ble utfordret på å lage folkefest i forbindelse med togstopp og tv-sending. Her beskrives prosessen som kaotisk, og organisert i en nettverksstruktur. I hovedsak var lederens rolle å bringe ulike bidragsytere sammen, og garantere for et økonomisk beløp som kunne brukes, for å så slippe prosessen løs.

Når vi spør ledere i administrasjonen om hvilke roller de tar i samarbeidsprosjekter og eller hva de mener er viktig i rollen som leder for å lykkes med samskaping, reflekterer de i mindre grad over sin egen rolle enn det politikerne gjør. Det som i stor grad nevnes er at det er krevende å lede prosesser der mange er involvert, og at det krever at man har handlingsrom og myndiggjorte medarbeidere som er fleksible.

Det som kommer tydelig frem i fire av intervjuene er at fagekspertrollen framstår som utfordrende i et samskapingsperspektiv. *«Det viktigste hindret for samskaping er vår egen faglighet og vår egen oppfatning som spesialister. Vi må utfordre det som handler om at faget ditt ikke blir utvannet selv om du involverer andre i beslutninger og prosesser»* (administrativ leder). En annen sier at man *«må tåle å bli utfordret faglig og ha evnen til å reflektere over det som kommer»* (administrativ leder). Fra en tredje leders perspektiv påpekes det at *«med fagbakgrunn i tunge lovpålagte tjenester og sterke føringer på hvordan det skal drives.. er det vanskelig å få til diskusjoner og dialog»* (administrativ leder). En fjerde leder reflekterer over at administrasjonen i saksframlegg bør tone ned det faglige fokuset, og heller fremheve for politikerne hvilke verdivalg de står overfor når de skal beslutte. Lederen mener dette vil bidra til å øke tilliten mellom politikere og administrasjon, og at det i tillegg kan bidra til en bedre forståelse blant politikerne for hvilken betydning beslutningene deres kan ha for lokalsamfunnet. Fra politikernes ståsted framstår arbeidsformen i Øvre Eiker mer som informasjon og konsultasjon enn samskaping – *«vi går ofte inn i prosesser når vi har tenkt gjennom problemet og løsninger og presenterer det for folk»* (politiker).

Oppsummering lederroller

I hovedtrekk framstår det som om politikerne først og fremst styrer gjennom å sette mål og rammer for arbeidet, og at de tar initiativ til konkret involvering og etterspør resultater og medvirkning fra innbyggere. Vi har ingen funn som indikerer at de tar aktiv del i samskapingsprosesser. Administrasjonen derimot framstår som om de i stor grad er opptatt av å være en tilrettelegger og initiativtaker for å skape nye arenaer for samarbeid. De involverer seg direkte i ulike stadier av prosessene. Rollen som fagekspert framstår som et hinder for samskaping, og kobles til utfordringen med å involvere innbyggere på et tidlig tidspunkt for å skape felles forståelse og avdekke reelle utfordringer.

Handlingsrom og tillit

Politikerne opplever at de gir administrasjonen stort handlingsrom, mens enkelte i administrasjonen opplever handlingsrommet som ambivalent. Det er tydelig at de lederne som har vært lenge i Øvre Eiker kommune opplever større handlingsrom enn de som har kortere fartstid. Én leder opplever at *«det er litt sånn uforutsigbart for meg når vi har handlingsrom og ikke, for meg som er relativt ny»*, mens en annen sier *«Det er lov å prøve ut handlingsrommet... jeg har ment at det største fortrinnet vi har er tillitsforholdet til politikere»*.

To forhold utpeker seg som sentrale for å belyse hvordan administrasjonen oppfatter handlingsrommet og tillitsforholdet. Fire av ledere nevner at politikerne har trukket tilbake fullmakten til å ansette i nye stillinger, og at dette må godkjennes av formannskapet. Én beskriver det med å si *«for noen kan det oppfattes som en vingeklipping av organisasjonen»*, mens en annen leder omtaler det som at *«det er noe å gå på når det gjelder tilliten og samarbeidet med politikere»*.

Det andre forholdet som angår handlingsrom og tillit er oppfatningen av delegert myndighet. Delegasjonsreglementet oppfattes som romslig, men i praksis opplever administrasjonen en noe strammere politisk holdning. To ledere påpeker at det er mange saker som kunne ha vært håndtert administrativt. *«Vi har politikere som vil være gode på konkrete løsninger, men samtidig styre strategisk. Kommunestyret tar mange beslutninger i dag som kunne ha ligget til rådmannen, men det er litt sånn kultur her for at vi skal ha ryggen fri så legger vi frem en sak»*. En annen leder er noe mer forsiktig, og sier at *«min personlige mening er at politikerne kanskje har flere saker til behandling enn de burde ha hatt»*.

På bakgrunn av politikernes og administratorenes opplevelse av handlingsrom og tillit er det nærliggende å se videre på hvilke betraktninger de gjør seg rundt likeverdighet og risikovilje.

Likeverdighet og risikovilje

Øvre Eiker fremstår som en kommune som ønsker å legge til rette for likeverdighet i samarbeidet. Grendeutvalgsmodellen og involveringen av frivillige tyder på at de langt på vei har en holdning om å være en mest mulig likeverdig partner i samarbeidet.

I grendeutvalgene er det åpning for initiativ fra innbyggerne som ender opp med konkrete resultater lokalt, så lenge det er mulig å finne en forankring i planverk eller vedtak. I annen sektor oppleves innbyggerinitiativene ofte som ferdige løsninger som det forventes at kommunen agerer på. Hvis kommunen ikke etterkommer ønsket, opplever de ofte å bli møtt med spørsmålet om hvor det blir av *«sammen skaper vi»*. Når rollene er motsatt, og det er kommunen som er initiativtaker kan det også til tider minne mer om konsultasjon og innspill til en allerede utarbeidet løsning i tråd med plan- og bygningslovens krav til medvirkning, enn at det er snakk om tykk samskaping.

Når det gjelder risikovilje i organisasjonen oppfatter både politikerne og administratorer seg i stor grad som risikovillige. Fra politisk hold uttrykkes det at *«jeg tror ikke man kan drive med samskaping uten å sleppe folk litt løs, og at det er rom for å prøve og feile»*. Det vises også til

et eksempel med ny metode for brukermedvirkning i helse-og omsorg, der man etablerer Øvre-Eiker hjelpa etter lesten til Stangehjelpa. Beslutningen innebærer at kommunen står i fare for å bryte loven, men en politiker har holdningen at *«skal loven endres så må noen bryte den for å vise at den ikke fungerer»*.

Risikoviljen oppleves likevel slik, som vi tidligere har beskrevet om handlingsrommet, at det ikke alltid føles så vidt som ønskelig fra administrasjonens side. Fra politisk hold kommer det frem at det er lett å ta risiko på det som ikke koster penger. *«Pengene er det som skal svares ut. Så lenge det ikke er penger involvert, er det lett å involvere og drive samskaping»* (politiker). Også fra administrasjonens side uttrykkes det at de stort sett opplever en kultur der det er rom for å prøve og feile, men at det kan være vanskelig å ta risiko *«vi har absolutte budsjetttrammer og det er mål og tiltak som kommunestyret bestemmer ... og når du sitter med det hver dag så blir du litt forsiktig og ikke tørr å ta risiko»* (administrativ leder).

Oppsummering handlingsrom, tillit, risikovilje og likeverdighet

Oppsummert viser intervjuene at politikere opplever å gi administrasjonen betydelig handlingsrom og at de ser seg selv som risikovillige, i hvert fall så lenge det er penger som må svares ut. De administrative ledere kan langt på vei tolkes til å støtte denne forståelsen, men de nyanserer bildet med noen vesentlige unntak. Først og fremst trekker de fram innskrenkningen av myndighet tilknyttet ansettelse. De fremstiller også at delegasjonsbestemmelsene kunne vært videre fortolket og dermed gitt rådmannen større handlingsrom og større grad av opplevd tillit.

Hvor tett er samarbeidet?

Ut fra Torfings (2016) forståelse av timeglassmodellen som mulig barriere og Tortzens (2016) forståelse av koblingsstrategi for å lede samskaping, kan det argumenteres for at politikere bør være tettere koblet på for å lykkes med samskaping. Her er det særlig to funn som er av interesse. Det ene er arbeidet som skjer i fagkomiteene i Øvre Eiker og det de selv omtaler som B-saksinstituttet. Det andre er organiseringen av grendeutvalgene.

B-saksinstitutt

B-saker omtales som saker uten vedtak som blir lagt frem til drøfting i fagkomitéene, hvor komiteene skal fungere som politiske verksteder. Her møter seksjonsledere gjerne sammen med sine ansatte, uten at rådmannen nødvendigvis er til stede. Samtlige respondenter nevner dette i sine intervjuer. De aller fleste mener at dette bidrar til at det skarpe skillet mellom

administrasjonen og politikere bygges ned, og man kan bruke disse verkstedene til å skape tillit og uformell dialog mellom fagfolk og politikere. *«Vi er der som rådmenn med våre fagfolk og det bidrar til at politikere kjenner administrasjonen og er tettere på»* (administrativ leder). Sett i lys av dette kan det fremstå som om politikere i Øvre Eiker er tettere på enn i andre kommuner, og at trakta på timeglassmodellen ikke er så trang at det gir utfordringer med tanke på samskaping. En administrativ leder uttrykker i den forbindelse at *«Komitemøtene er den viktigste areaen for dialog mellom politikere og administrasjon, og der er ikke rådmannen en propp, og det skal være direkte dialog. Det er en arena vi må bruke»*.

Administrasjonen viser delte meninger når det gjelder om B-saksinstituttet fungerer eller ikke. *«Der skal de jo gi oss signaler og vi kan ha løsere diskusjon før det kommer til vedtak, men det fungerer ikke... de føler at vi kommer med ferdig tygde ting til dem, de ser ikke koblingene, og de engasjerer seg ikke i diskusjonen»*. Samtidig er de opptatt av å bruke fagkomiteene, men at det oppleves som vanskelig med begrunnelse i at *«mye er lovstyrt»* og *«det er nok et potensial for å man også kan bruke det som et verksted»* (administrasjon). Det kan se ut til at de med lengre fartstid i kommunen i større grad ser potensialet i B-saksinstituttet, mens enkelte av lederne med kortere fartstid ser arbeidsmåten som mer komplisert å få til å fungere.

Styring gjennom grendeutvalg

Både politikere og administrasjonen er opptatt av grendeutvalgene, og opplever i stor grad disse som en godt politisk forankret kobling mellom lokalsamfunnet og kommunen. Grendeutvalgene har hatt en tydelig rolle i et stedsutviklingsperspektiv, og formålet beskrives av respondentene som å desentralisere en del av utviklingen av stedene og være et sted for innspill og medvirkning. Det kommer klart frem i intervjuene med politikerne at dette er utvalg som har legitimitet og som blir lyttet til av politikere i Øvre Eiker. En politiker vektlegger at de er demokratisk valgt og er autonome, og at de har vært brukt som en *«inngang og en utgang»* (politiker). Også andre råd har en sterk posisjon i kommunen, og i tillegg til grendeutvalgene trekkes idrettsrådet fram som ett av flere råd *«som vi lytter til og som har stor makt i forhold til fordelingen»* (politiker). En går så langt som å si at grendeutvalgene har *«blitt en del av det kommunale systemet. Selv om de ikke er en del av det valgte – så blir de lyttet til»* (politiker). Dette er et inntrykk som også administrasjonen i stor grad gir. Når det gjelder stedsutvikling forklares det at det har vært mange initiativ, og så lenge det er forankret i planverk følger kommuneadministrasjonen opp (administrativ leder). *«Så lenge det er ramme i kommuneplanen som gjør det mulig å mobilisere ressurser, så får vi det til fordi det klaffer med folks interesser og engasjement»*, sier en leder om grendeutvalgene. Også her er

opplevelsen ulik mellom de som har vært lenge i Øvre Eiker og de som er nyere. En leder med kortere fartstid sier *«jeg aksepterer at de har en rolle, men jeg har forholdt meg til politikere og har tenkt hvilket mandat har de ? (grendeutvalgene), men jeg ser at det er noe å hente og at det er et potensial»* (administrativ leder).

Det løftes også frem muligheten for å bruke grendeutvalgene i større grad til mer enn bare stedsutvikling både fra politisk hold og fra administrasjonen. - *«vi har en ambisjon om å utvide grendeutvalgene til å handle om mer enn bare stedsutvikling.....som frafall i skolen og integrering av flyktninger»* (administrativ leder)

Oppgaveutvalg

Oppgaveutvalg er nevnt av politikere og administrative ledere som et forsøk på å benytte modellen fra Gentofte kommune i Danmark i forbindelse med Øvre Eikers arbeid med kommunesammenslåing. Et slik utvalg skiller seg fra andre utvalg med tanke på utvalgene er midlertidige, rådgivende og tematisk avgrenset. De skiller seg fra de eksisterende faste utvalgene ved at de også har med innbyggere. Arbeidet ga ifølge en leder ikke konkrete resultater utover at det ble levert en rapport som ga innspill til prosessen. Lederen mener det hang sammen med at temaet var for stort og for lite konkret. Både politikere og administrative ledere er positive til å prøve ut metoden på et senere tidspunkt, og ifølge en administrativ leder har Øvre Eiker planer i 2018 om å benytte oppgaveutvalg i forbindelse med arbeidet med skoleutbygging. Da skal 10 innbyggere og 5 politikere delta, og administrasjonen skal ha en sekretariatsfunksjon. Det innebærer at *«vi flytter ikke beslutningsprosessen, men utredningsprosessen»* (administrativ leder), og kan tolkes som et ledd i å være villige til å dele makt både fra politisk -og administrativt hold.

Oppsummering organisering

Samlet sett har Øvre Eiker flere etablerte arenaer som bringer samarbeidspartnerne tettere sammen, der grendeutvalgene og fagkomiteene fremstår som de viktigste. Grendeutvalgene synes å tjene ulike formål både fra politikernes, administrasjonens og innbyggernes ståsted. Det kan også se ut til at grendeutvalgene har høy legitimitet blant politikerne og langt på vei også blant de fleste lederne, og at arenaen er organisert på en måte som har potensial til å utnytte fordelene ved både rammesettende og fasiliterende ledelse. Fagkomiteene fremstår som uformelle verksteder der tillit og felles forståelser kan bygges, men særlig blant nyere ansatte ledere oppleves arbeidsformen som noe utfordrende å lykkes med. Eksemplene på oppgaveutvalg tolkes først og fremst som at det er administrativ og politisk enighet om å

utforske nye måter å samskape på, der blant annet likeverdigheten og fagekspertrollen utfordres.

4.3.3 Ønsker de en endring i rollene?

Når politikerne blir spurt om de mener at de bør ta en mer aktiv rolle for å lykkes med samskaping, mener flertallet at det vil være en fordel. Likevel tegner det seg et bilde av at det må være noen former for struktur på det. *«Det er ikke noe tvil om at man kunne ha gjort det. Samtidig så er det vanskelig å gjøre det på siden av de formelle kanalene. Da blir det fort valgkamp og partiprofilering» (politiker).* For å lykkes legges det vekt på at man må organisere seg slik at det er mulig å delta og at det viktig at politikere ser rollen sin som kommunepolitiker og ikke som partipolitiker. En annen gir uttrykk for at politikerne burde sitte tettere på grendeutvalgene og bidra til en felles forståelse for hvilke utfordringer kommunen står overfor. Utfordringene de påpeker med en mer aktiv rolle, foruten om i et demokratisk perspektiv, er tidsbruk og ansvar. Utfordringer som løftes er *«hvordan gi myndighet til å gå utover det vanlige og at rådmannen også skal la noen andre være med å bestemme. Det er bøygen, å få til det samspillet».* Når det gjelder tidsbruk reflekterer samtlige politikere over at mer direkte involvering i samskaping kommer i tillegg til tidsbruk i fagkomiteer, formannskap og kommunestyre. Flere mener det kan ses som et bidrag til debatten vedrørende om vi nærmer oss en profesjonalisering av politikerrollen i retning av heltidspolitikere også på kommunalt nivå. Det uttrykkes bekymring for om dette vil etablere en ny barriere for samskaping, og at politikerne inntar en profesjonell rolle som kan gi avstand til lokalsamfunnet. De fleste av politikerne er åpne for å dele på makt så lenge det er politisk bestemt hvem som skal beslutte og innenfor hvilke rammer. *«Det er klart at formannskapet kunne sørge for at politikere tok på seg et oppdrag, og at man sitter sammen med andre og tar beslutninger (utenfor kommuneadministrasjonen)» (politiker).* Kun en politiker mener at politikere ikke er villige til å gi fra seg makt. Administrasjonen er i stor grad enig i at politikere i Øvre Eiker ville være komfortable med å dele mer av makten *«i de tilfellene det er avklarte rammer om hva som skal besluttet og hvem som skal ta beslutningen» (administrativ leder).*

Både administrasjonen og politikerne løfter fram involvering av innbyggerne i definisjonen av problemet som et sentralt utviklingspotensial for å oppnå kommunens ambisjon for samskaping. Det kan tolkes i retning av at administrasjonen må dempe fokuset på fagekspertrollen og i større grad anerkjenne innbyggeren som ressurs gjennom å tilrettelegge for likeverdig dialog.

Oppsummering ønsket rolle

Gjennom intervjuene gir politikerne inntrykk av at en mer aktiv politikerrolle tettere koblet på samskapingsprosessene kan være fordelaktig for å lykkes med samskaping. Samtidig har de noen bekymringer rundt demokratiske sider ved deltakelsen, samt tidsbruk og ansvar. Utviklingen mener de peker i retning av en heltidspolitiker også på kommunalt nivå, noe de ser kan utfordre samskapingens forsøk på å bygge en tettere relasjon til innbyggerne. Politikere fremstår som villige til å dele makt, et syn som administrasjonen deler. Administrasjonen oppleves på sin side som bundet til sin fagekspertrolle, men de er bevisste på at involvering av innbyggerne i tidligfasen av en prosess kan ha flere positive effekter.

5. Diskusjon

5.1 Formål og forståelse av samskapingsbegrepet

I diskusjonen om hvilket formål med og hvilken forståelse Øvre Eiker har av samskaping har vi valgt å koble hovedfunn og teori innen områdene; Hvorfor samskaper de? Hvilken relasjon opplever de som best egnet for samskaping? Og ser de innbyggeren som bruker eller partner? Det teoretiske rammeverket som bidrar til å belyse hovedfunnene innen hvert av disse områdene er primært Tortzens (2016) kobling av samskaping og styringsparadigmene i begrepsparet effektivitets- og empowermentforståelse. Teorien bidrar først og fremst til samskapingsforståelsen ved å belyse om formålet er økonomisk betinget eller begrunnes med mykere verdier samt hvordan rolleforståelsen kan plasseres ut fra styringsparadigmene. Videre ses funnene opp mot Andersen et al. (2018) sine begreper tynn og tykk samskaping, der det analytiske perspektivet er i hvilken grad relasjonen mellom det offentlige og innbyggeren ses som kontinuerlig og tillitsskapende eller ad hoc. Det siste teoretiske hovedbidraget er Tummers et al. (2015) sine fire organisatoriske faktorer for å lykkes med samskaping, der holdningen til innbyggerinvolvering og organisering av samskapingsarenaer er valgt fokus.

5.1.1 Hvorfor samskape?

I analysen av formålet med samskaping i Øvre Eiker viser funnene i både dokumentene og intervjuene at de i stor grad benytter verdibasert argumentasjon, men at dokumentene vektlegger økonomiske årsaker sterkere. Politikerne vektlegger forebyggende effekt på livskvalitet og samskaping som inngang til økt kunnskap, mens administrasjonen trekker fram synergien som samarbeidet bidrar med og økt kvalitet på tjenestene. Sett i sammenheng med de to hovedperspektivene på samskaping kan det argumenteres for at hovedfunnet ligger tettest opp mot det Tortzen (2016) karakteriserer som empowermentforståelse. Politikernes vekt på demokratiargumenter, der samskaping og medvirkning er positivt i seg selv, støtter dette synet.

Formålet med samskaping er imidlertid ikke entydig begrunnet ut fra verdi- eller demokratiargumenter. Administrasjonen nyanserer dette bildet med sine perspektiver på presise tjenester, der presis både kan tolkes som et ønske om økt kvalitet som kan gi effekt i form av bedre livskvalitet for innbyggerne, men det kan også ha et effektiviseringsfokus i form av mer effektiv produksjon av tjenester der de offentliges midler ikke sløses med, men brukes målrettet. Legges sistnevnte tolkning til grunn kan formålet anses som innenfor

effektivitetsforståelsen av samskaping. I tillegg står det eksplisitt formulert i planstrategi og handlings- og økonomiplan at kommunens situasjon som lavinntektskommune og økt befolkningsvekst gjør det nødvendig å samskape. Dette perspektivet kommer også til syne i enkelte intervjuer blant politikere og administrative ledere, der samskaping blir sett som nødvendig for å tyne mer ut av ressursene.

De mer økonomisk rettede argumentene fremstår likevel ikke som en hovedbegrunnelse for hvorfor Øvre Eiker skal samskape. Både i dokumentene og i flertallet av intervjuer trekker de fram sin lange tradisjon for samarbeid med innbyggere og frivillighet og er stolte over engasjementet for å oppnå visjonen «sammen skaper vi et livskraftig Øvre Eiker». Verdimanifestet som omtales som en reaksjon på kommunens stempel som «nazirede Hokksund» vitner om at lokalsamfunnet Øvre Eiker har jobbet systematisk med involvering for å oppnå en felles identitet. Sett i sammenheng med prisutdelingen for lokalt styresett, anerkjennes lokaldemokratiet i Øvre Eiker også utenfor kommunens grenser. Øvre Eiker begrunner samlet sett formål og utbytte av samskaping innenfor empowermentforståelsen av begrepet.

Selv om vi har beskrevet at empowermentforståelse og tykk samskaping har likhetstrekk, opplever vi at begrepsparet tynn og tykk samskaping i mindre grad belyser samskapingsforståelsen med tanke på formål. Når det gjelder funnene som peker på at økt kunnskap og innsikt er en av begrunnelsene for samskaping, trenger det ikke å handle om tykk samskaping, men kan like gjerne kategoriseres som tynn samskaping ifølge Andersen et al. (2017). Derfor er det nødvendig å se nærmere på varigheten av samarbeidsrelasjonen og holdningen til innbyggeren for å komme nærmere et svar på hvordan Øvre Eiker forstår samskapingsbegrepet.

5.1.2 Relasjonsbygger eller høringsinstans

I dokumentene og i intervjuene med politikere og administrative ledere viser funnene at det finnes ulike eksempler på både kortvarig og kontinuerlig samarbeid. Slik vi ser det er dette todelt. På den ene siden kan tykkelsen på samarbeidsrelasjonen vurderes ut fra måten samskapingsarenaene er organisert på (systemnivå). Det kan bety etablerte råd og utvalg med faste aktører fra det offentlige, frivillige og innbyggere som bidrar til dialog og samarbeid, med utbytte innen ulike samfunnsutviklingsområder. Ser vi derimot på enkeltprosjekter kan tykkelsen på samarbeidsrelasjonen vurderes ut fra i hvilken grad innbyggeren er involvert i

hele samskappingsprosessen fra definisjon av problemet til implementering av løsning i et enkeltprosjekt (prosessnivå).

Det overordnede bildet fra dokumenter og intervjuer viser at Øvre Eiker i stor grad har lyktes med å etablere formaliserte arenaer for samskaping som er koblet på de demokratiske arenaene. Grendeutvalg er kanskje den viktigste og mest kjente arenaen, også utenfor kommunen, men ulike råd og trepartssamarbeidet trekkes også fram. Grendeutvalg og råd oppleves å ha legitimitet og brukes både som inn- og utgang av saker, og kan karakteriseres som tykk samskaping som gir grunnlag for å bygge tillit og relasjoner over tid mellom innbyggere, administrasjon og politikere. Politikerne etterspør om grendeutvalg og råd har vært involvert før de gjør vedtak i formannskap og kommunestyre, og både administrasjonen og politikerne ytrer ønske om å utvide mandatet til grendeutvalgene til også å kunne bidra innen andre politikkområder enn det primære som har vært stedsutvikling. Et av Tummers et al. (2015) og Voorberg et al. (2014a) sine fire organisatoriske faktorer som påvirker samskaping er knyttet til hvor godt organisasjonen er rigget for innbyggerinvolvering, og våre funn viser at grendeutvalg peker i retning av å være strukturer og systemer som fremmer samskaping. Samlet fremstår grendeutvalgene som et konkret eksempel på en samarbeidsrelasjon som kan forstås innenfor Andersen et al. (2017) sin definisjon av tykk samskaping.

På en annen side finnes det også eksempler fra intervjuer med administrasjonen der grendeutvalgene også tillegges en mer ad hoc rolle i en avgrenset fase. Det gis eksempler på idrettsanlegg og kulturhus som belyser stedsutviklingsprosjekter der innbyggerne tidvis har fått og tatt det vi ut fra Voorberg et al. (2014b) sin tredelte innbyggerrolle vil karakterisere som en initiativ-rolle. Fra dette ståstedet kan samarbeidsrelasjonen forstås todelt. På den ene siden kan samarbeidet ses innenfor definisjonen av tynn samskaping med tanke på samarbeidets prosjektbaserte tilnærming. På en annen side kan det ses som tykk samskaping hvis makt og styring trekkes inn. Med det mener vi at innbyggeren som initiativtaker i enkelte stedsutviklingsprosjekter ser ut til å omdefinere roller og relasjoner. Innbyggerne tar en initiativrolle med å bidra aktivt i definisjon av problem og en designrolle i utvikling av løsning, mens kommunen i større grad blir tillagt en gjennomføringsrolle i forbindelse med implementeringen. I tilfeller hvor grendeutvalgene gis handlingsrom til å starte, utvikle og iverksette lokale utviklingsprosjekter kan dette se ut til å være eksempler på det Andersen et al. (2017) mener ikke bør ses på som et enten eller, men at det kontinuerlige (tykke) og prosjektbaserte (tynne) utfyller hverandre.

Selv om det kan argumenteres for at grendeutvalg som formalisert arena kan ses som eksempel på kontinuerlig samarbeid og dermed tykk samskaping, er det ikke nødvendigvis snakk om at samarbeidet adresserer makt og styring. I dokumentene finner vi spor av at utvalgene ikke alltid har innflytelse, og det kan tolkes som om det er utfordringer knyttet til et likeverdig samarbeid. Samme indikasjon finner vi i intervjuene med politikerne når det er snakk om at politikerne etterspør høringsinnspill i saksdokumenter før vedtak. Andersen et al. (2018) forstår tynn samskaping som at større innsikt, forståelse og læring skjer gjennom dialog i situasjoner preget av likeverdighet. Ut fra denne tilnærmingen er det prosessen fram til ferdig utarbeidede saksdokumenter som avgjør om prosessen har vært innenfor samskappingsforståelsen, eller om det heller er å anse som formalisert medvirkning med faste aktører. Fra administrasjonens side viser intervjuer og grunnlagsdokumentet til medvirknings- og samskappingsstrategien at det har vært et ønske om å tydeliggjøre skillet mellom de to begrepene samskaping og medvirkning. Funnene gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere om samskapingseksempelene i Øvre Eiker er innenfor definisjonen av medvirkning eller samskaping, eller hvilken type samarbeid som tillegges størst vekt, men det kan se ut til at grendeutvalg og råd benyttes til begge formål.

Når det gjelder ad hoc eksempler på samskaping som er prosjektbaserte av natur og som ikke er koblet på de etablerte samskappingsarenaene vi tidligere har omtalt, gis det noen eksempler på dette. Sommertoget er kanskje det mest konkrete eksempelet, der flere ulike aktører deltok i en tidsavgrenset periode. Det er også gjort forsøk på oppgaveutvalg, etter modellen i Gentofte i Danmark. Likevel har vi få funn som viser at denne tynnere formen for samskaping er fremtredende i Øvre Eiker. I dokumenter og flere intervjuer uttrykkes det heller et mål om systematisk tilnærming til samskaping, der medvirknings- og samskappingsstrategien anses som et steg på veien. Det kan slik sett se ut til at Øvre Eiker ikke aktivt søker tynn samskaping, men heller organiserer arbeidet i retning av tykk samskaping.

Hvis vi tar i betraktning antall formaliserte arenaer, hvordan de er organisert og de lange tradisjonene for involvering av innbyggere og frivillighet, kan det argumenteres for at det er tykk samskaping som er mest fremtredende når det gjelder type samarbeidsrelasjon på systemnivå. På prosessnivå finner vi imidlertid få eksempler på tykk samskaping, ment som kontinuerlig involvering fra definisjon av problem, til design og implementering av løsning. Vi har derimot ikke undersøkt de konkrete eksemplene fra Øvre Eiker, og kan ikke utelukke at tykk samskaping er mer fremtredende innenfor enkeltprosjektene enn våre funn tilsier.

5.1.3 Bruker eller partner

Hvilke samskapingsarenaer og hvordan de organiseres kan belyse om samarbeidsrelasjonen anses som kontinuerlig eller mer ad hoc. Samtidig kan det si noe om holdningen til innbyggeren som samskaper, og i forlengelsen av dette bidra til å belyse forståelsen av samskaping i Øvre Eiker på et mer overordnet nivå.

Våre funn viser at innbyggeren i Øvre Eiker historisk sett har spilt en meget sentral rolle. Dette kommer kanskje først og fremst til uttrykk gjennom selve etableringen av grendeutvalgene, som gir innbyggerne lokalt et mandat for formalisert samarbeid med administrasjon og politikere. Samtidig viser intervjuene med politikere at det er viktig for dem å etterspørre hva innbyggerne har ment, før de gjør vedtak i formannskap og kommunestyre. Hvis utvalg og råd ikke har vært spurt, uttrykker de at saken sendes i retur til administrasjonen for grundigere saksutredning. Involvering av både innbyggerne og frivilligheten i Øvre Eiker fremstår som institusjonalisert og tett koblet på de demokratiske arenaene. Torfing (2016) påpeker at politikere som ser på seg selv som suverene beslutningstakere kan være en barriere for samskaping. Hovedfunnet viser at politikere i Øvre Eiker i hovedsak ikke ser på seg selv som suverene beslutningstakere, men det er nyanser der enkelte politikere er opptatt av at innbyggerne skal bli hørt uten at det nødvendigvis betyr å bestemme. Samlet sett oppfattes imidlertid politikere å ha en positiv grunnholdning til innbyggerinvolvering, der de uttrykker vilje til å dele makt så lenge det er demokratisk forankret. Samtidig oppfattes de å være på linje med Tortzen (2016) sine funn når det gjelder at samskapingsprosesser må være koblet til demokratiske arenaer for å lykkes.

Selv om innbyggerinvolveringen fra politisk hold oppleves å «sitte i ryggmargen», fremstår administrasjonen noe mer sprikende. De ulike holdningene ser ut til å ha sammenheng med de administrative ledernes fartstid i Øvre Eiker, der de med kortere ansiennitet i kommunen har større utfordringer med å se hvilket utbytte innbyggerinvolvering kan gi eller hvordan det ideelt sett bør operasjonaliseres. Det finnes også eksempel på en erfaren leder som mener fagområdet ikke nødvendigvis egner seg for innbyggerinvolvering, men at vedkommende er positiv til involvering generelt. Et interessant funn fra dokumentene er at når planstrategien omtaler hvordan Øvre Eiker skal løse samfunnsfloker, er det tverrfaglig tilnærming internt i organisasjonen som nevnes først. Det trenger ikke nødvendigvis å bety at det generelle sivilsamfunnet er tiltenkt en mindre fremtredende rolle, men kan også ses som et signal om at

kommunen anser at de ansattes holdninger og arbeidsmetoder er en av de viktigste barrierene for å lykkes med samskaping og derfor krever størst oppmerksomhet.

Selv om noen intervjuer gir indikasjoner på at enkelte administrative ledere ser sitt tjenesteområde som så gjennomregulert at det ikke er spesielt egnet for samskaping og at de uttrykker bevissthet rundt at egen faglighet kan være en barriere er hovedinntrykket at administrasjonen likevel har en åpen tilnærming til samskaping. Funnene tyder imidlertid på at de har et større fokus på samarbeid på tvers av og på ulike nivåer i egen organisasjon og at eksternt samspill først og fremst angår samarbeidet med politikerne. Det reflekteres i mindre grad over innbyggerinvolvering og hvordan de som ledere kan understøtte dette, selv om de uttrykker at involvering fra definisjonen av problemet er et mål. Det kan ut fra medvirknings- og samskapingsstrategien og i intervjuer med administrasjonen virke som at det heller oppleves som ønskelig å redusere innbyggernes medbestemmelse og ha en tydelig forventningsavklaring rundt hvilke saker og hvordan innbyggerne og politikerne skal involveres, og i hvilke saker rådmannen har handlingsrom til å iverksette uten å samskape.

Innbyggerne og spesielt frivilligheten står sterkt i Øvre Eiker og det finnes gode eksempler på at de er myndiggjorte gjennom grendeutvalg og råd, at de er medprodusenter av velferd innen eldretjenester og stedsutvikling, og at de sikres å bli hørt i forkant av beslutninger gjennom politikernes kvalitetssikring av saksdokumenter. Det er derfor nærliggende å trekke konklusjonen at Øvre Eiker er innenfor empowermentforståelsen når det gjelder innbyggernes rolle. Brukerperspektivet i Service Dominant Logic ligger derimot innenfor forståelsen til tynn samskaping, og kommer til syne når eksempler som «Øvre Eiker hjelpa» bringes fram. Øvre Eiker har dermed eksempler på prosjekter som fokuserer på tjenstedesign, der teknologi kan bidra med brukerperspektivet i utviklingen av mer presise tjenester. Videre indikerer funnene at sammenlignet med politikerne, så benytter administrasjonen i større grad ordet «*bruker*» og at tjenestene skal tilpasses «*brukernes behov*». Dette finner vi også igjen i planstrategien, der innbyggerrollen splittes mellom «*bruker, pårørende og innbygger*». I intervju med en leder er fokuset at de som er i randsonen av en problemstilling bør involveres, og kan forstås som at kommunens perspektiv er at de som ikke er berørt ikke nødvendigvis har en rolle. Det reflekteres imidlertid over at enkelte råd, slik som idrettsrådet, har større mulighet for innflytelse enn andre grupper i befolkningen og at det kan ha demokratiske utfordringer.

Ut fra Tortzens (2016) matrise over styringsparadigmene kan holdningen til innbyggerne i Øvre Eiker til dels ses som spagaten mellom NPM og NPG perspektivet, der de på den ene

siden ser innbyggerne som forbrukere som skal bidra til mer presise tjenester, mens grendeutvalgene kan vise til eksempler hvor innbyggerne er gitt rom til å ta initiativ-rollen fullt ut. I den grad det er mulig å konkludere ser det ut til at innbyggerholdningen blant politikerne viser et ønske om bred involvering. Administrasjonen oppfattes i større grad å være sprikende i sine holdninger til innbyggeren, og ut fra utsagnene i intervjuene kan dette se ut til å ha sammenheng med erfaringsnivået til lederne. Dokumentene gir på sin side heller ikke et entydig bilde ut fra begrepsbruk, men en egen medvirknings- og samskappingsstrategi kan imidlertid i seg selv tolkes som et tydelig signal om at det offentlige er åpne for involvering fra andre aktører. Senere i diskusjonen utdypes administrasjonens lederrolle og holdning til innbyggerinvolvering ytterligere, ved å drøfte om faglighet er en barriere for samskaping i Øvre Eiker. Ut fra diskusjonen over konkluderes det foreløpig med at Øvre Eiker samlet sett ligger tettest opp mot empowermentforståelsen og tykk samskaping når det gjelder kommunens holdning til innbyggeren.

5.1.4 Delkonklusjon formål med og forståelsen av samskaping

Formålet med samskaping er i hovedsak verdibasert og skal bidra med velferd innen ikke-målbare verdier som livskvalitet og forebyggende arbeid. Kommunens økonomiske og demografiske situasjon gir antydninger til argumenter av nødvendighet og bedre ressursutnyttelse, men kommunen fremstiller involvering som verdifullt i seg selv og det hegnes om av politikerne. Samarbeidsrelasjonen er tydelig innenfor tykk samskaping på systemnivå, med tanke på organisering og langvarig relasjonsbyggende samarbeid, mens det er noen flere eksempler på tynn samskaping på prosessnivå, der involveringen oftest skjer kun i deler av samskappingsprosessen. Holdningen til innbyggeren som medprodusent av velferd kommer tydeligst til syne hos politikerne, mens administrasjonen spriker mellom å se innbyggeren som medprodusent og bruker.

Et gjennomgående eksempel innen de ulike analyseområdene er grendeutvalgene, som også er kommunens eksportvare når det gjelder å dele samskapingserfaringer med andre kommuner. Samtidig vises det til at kommunen har ambisjoner om å utfordre andre måter å involvere på, der utvikling av opplæringsprogram for innvandrere og oppgaveutvalg er to av de seneste eksemplene.

Ut fra funnene kan Øvre Eiker sin samskappingsforståelse karakteriseres som tykk og dermed nærmest en NPG- og empowermentforståelse, men det kan også tolkes som spor av NPM når

det kommer til deler av administrasjonens holdning til innbyggeren som brukere og til dels når formål skal beskrives. Ifølge Sirnes (2015) er ikke insentiver for innovasjon og risikovilje åpenbar i en NPM-inspirert styringsform. Øvre Eiker oppfattes som tydelig framtidsrettet, og de skal i 2018 vedta en innovasjonsstrategi.

5.2 Styring og ledelse av samskaping

For å belyse forskningsspørsmål 2: «Hvilke lederroller tar politikere og administrative topledere i Øvre Eiker i samskapingsprosesser?» ser vi på ulike rollene som både politikere og administrative leder kan ta med tanke på to dimensjoner. Styringsdimensjonen gjennom Sørensen (2014) sine grep for metastyring, og hvorvidt det skjer metastyring fra politisk og administrativ ledelse i Øvre Eiker. Dette knyttes også til Tørtzen (2016) sine funn om rammesettende ledelse. Vi ser på lederrollen med tanke på Ansell og Gash (2012) sine tre lederroller for ledelse av samarbeid. Samarbeidsrelasjonen er vektlagt som en forutsetning for å lykkes med samskaping, og relasjonen mellom politikere og administrasjonen drøftes i lys av Torfing og Sørensen (2016) sine tanker rundt «timeglassmodellen».

5.2.1 Politikere som setter rammer

I styringsdokumentene er det vanskelig å få øye på hva slags rolle politikerne i Øvre Eiker kan spille i samskapingsprosesser. Gjennom intervjuene tegner det seg derimot et bilde av politikere som først og fremst er rammesettende, og som styrer gjennom å sette retning, mål og rammer. Sett i lys av de fire metastyringsgrepene til Sørensen (2014) styrer politikerne i Øvre Eiker først og fremst gjennom det Sørensen omtaler som den politiske og økonomiske diskursen og gjennom å gi økonomiske rammer og eller andre insentiver og har en hands-off tilnærming til samskaping. Politikerne har i dag en begrenset eller fraværende direkte involvering i de samskapingseksempelene vi har sett på, og uttrykker en klar holdning til at rollen som politiker først og fremst handler om å etterspørre samskaping, samt å sette mål og rammer fremfor å delta direkte i prosjekter eller samarbeid. Funnene fra intervjuene med administrative ledere understøtter dette. Politikerne gir et klart uttrykk for at det er administrasjonens oppgave å samskape, og forventer at det er gjort før politikere involveres gjennom vedtak og beslutninger. De er likevel med og etablerer formelle arenaer for samarbeid som kan plasseres innenfor det Sørensen (2014) kaller for institusjonell design, blant annet historisk gjennom etablering av grendeutvalgene i sin tid, men også i nyere tid

gjennom forsøk på bruk av oppgaveutvalg og at de etterspør om frivillige lag og foreninger må tettere inn i tjenesteutviklingen av blant annet trivselssenter for eldre⁴. Sørensen (2014) mener at dette er en sterkere involvering, men fortsatt en form for hands-off styring av samarbeidet. Verdt er det å merke seg at grendeutvalgene og frivillige lag og foreninger uttaler i kunnskapsgrunnlaget til medvirkningsstrategien at de opplever liten grad av kontakt med politikere. Dette støtter funnene om at politikerrollen i dag i stor grad er preget av en hands-off tilnærming til samskaping.

Med tanke på Tortzen (2016) sine empiriske funn om at rammesettende ledelse har stor betydning for utbytte og graden av samskaping er det av interesse at politikerne viser en positiv holdning til innbyggerinvolvering, og aktivt etterlyser samskaping fra administrasjonen. Politikere i Øvre Eiker uttrykker at de er opptatt av å fokusere på hvilke utfordringer og løsninger innbyggere og samarbeidspartnere er opptatt av, og at ulike aktører er inkludert i prosessen slik som Tortzen (2016) hevder fremmer samskaping. De vektlegger også at befolkningens og frivillighetens innspill og meninger tillegges vekt i Øvre Eiker.

Initiativet til samskaping og holdningen overfor innbyggermedvirkning, sett i lys av Ansell og Gash (2012) sine lederroller, vitner om at politikere i Øvre Eiker først og fremst tar rollen som initiativtakere gjennom å bidra til å etterlyse at relevante og berørte aktører skal samskape med kommuneadministrasjonen. Styring av grendeutvalgene ser ut til å skje gjennom å sette rammer og mål for arbeidet gjennom kommuneplanen, enkeltvedtak og bevilgningen av økonomiske midler. I en slik lederrolle beskrives også behovet for å opprettholde integriteten til prosessen (Ansell og Gash 2012), og Tortzen (2016) påpeker at innenfor rammesettende ledelse er det behov for at samskapingsprosesser har demokratisk legitimitet gjennom blant annet demokratisk forankring. Sett i lys av våre funn fremstår blant annet grendeutvalgsmodellen til å være godt demokratisk forankret, og ha stor legitimitet blant politikere i Øvre Eiker. Dette speiles blant annet gjennom at politikerne mener at utvalgene i stor grad får gjennomslag og påvirker fordelingen av økonomiske virkemidler som politikerne rår over. Vi finner i liten grad de andre lederrollene til Ansell og Gash (2012) til stede blant politikere. Det spores til en viss grad en holdning om at de i noen sammenhenger bidrar til å motivere til deltakelse gjennom å etterspørre mer involvering og samarbeid med frivillige lag og foreninger. I tillegg vektlegger de at mål for samskaping må skje i samarbeid med

⁴ Eikertun og frivillighetskorpsset.

innbyggere og frivillige. Dette tyder på at de kan ta en mer fasiliterende rolle fra politisk hold. Vi kommer nærmere inn på hva slags roller politikere ønsker å ta i et samskapingsperspektiv senere i oppgaven.

Ser man på politikerrollen i lys av de ulike styringsparadigmene oppleves det gjennom intervjuene som om de i hovedsak ligger innenfor en NPG-tankegang når det gjelder synet på både frivillige og innbyggere i Tortzen (2016) sin matrise. De er både opptatt av innbyggere som en aktiv medprodusent av politikk, og at frivilligheten er nøkkelen til å løse velferdsoppgaver og fremtidige utfordringer. Her finnes det noen nyanser gjennom enkeltutspill rundt holdningen til at innbyggere ikke kan forvente at medvirkning fører til at alle får det som de vil. Dette oppfattes som å handle mer om å sette samskaping i system og rammer, enn å være en gjennomgående holdning hos politisk ledelse, men det kan også tolkes som at man ikke ser på innbyggere som en medprodusent – men i større grad som en mottaker av tjenester eller en kunde. Holdningen kan også knyttes til behovet for å tydeliggjøre hvem som tilslutt skal være ansvarlig for hvilke løsninger som velges, og at beslutningsprosesser følger en tradisjonell byråkratisk modell som i større grad følger en NPM tankegang.

5.2.2 Tett på administrasjonen

Som nevnt over tyder funnene på at politikerne i Øvre Eiker ikke har en hands-on rolle direkte i samskapingsprosesser med innbyggere og frivillige lag og foreninger. Derimot kan det tyde på at de har tettere samarbeid med administrasjonen enn i en tradisjonell byråkratisk organisasjon. Hvis vi legger til grunn Torfing og Sørensens (2016) påstand om at det skarpe skillet mellom politikere og administrasjonen kan være til hinder for samskaping, tyder det på at Øvre Eiker gjør forsøk gjennom bruk av komitéarbeid og politiske verksteder for å bygge dette ned. Dette synet støttes av både administrasjonen og politikere, og det tolkes som om begge parter opplever at politikere sitter forholdsvis tett på administrasjonen. Det er også noen nyanser her om hvorvidt denne arbeidsmetoden oppleves å fungere. Fra politisk hold er det lite som tyder på at de ikke opplever at det fungerer, mens fra administrasjonen er det funn som indikerer sammenheng mellom fartstid i kommunen og opplevelsen av komiteen som et arbeidsverksted. Her er det også noen ulikheter fra administrasjonen når det kommer til hvilken type tjenesteområde, og at noen opplever å være så «lovstyrt» at det gir lite rom for politiske innspill.

5.2.3 Hands-on fasilitatorer

Både i styringsdokumentene og i intervjuene kommer det tydeligere frem et ønske og funn på at administrasjonen i større grad bruker alle styringsgrepene til Sørensen (2014) i samskappingsprosesser enn politikerne. De ulike eksemplene viser at ledere tar ulike styringsgrep med tanke på hva slags samarbeid og formål det er snakk om. Det som kommer tydeligst frem er behovet for å sette rammene, og at de ønsker å opprette arenaer, strukturer, klar rollefordeling og grunnleggende regler for samskaping. Funnene viser at kommunens administrative ledere ønsker å ta en aktiv rolle i samskappingsprosjekter, og setter klare rammer og mål. Det er også klare funn på at de tar en hands-on rolle med å håndtere konflikter og se aktørbildet i en helhet der også mindre aktive grupper skal inkluderes, og at de deltar aktivt i samarbeidsmøter og etablerte arenaer med både lokalbefolkningen og frivillige lag og foreninger.

Det er likevel verdt å merke seg at de i liten grad reflekterer over sin lederrolle i slike typer samarbeid. Dette kan ha sammenheng med våre metodiske valg og at det er krevende å belyse da vi ikke har gått dypt inn i de ulike samskapingseksemplene. Både i dokumentene og i intervjuene vektlegges det å ta initiativ til å skape arenaer for samarbeid med innbyggere og frivilligheten. Rollene som ledere i Øvre Eiker tar kan i hovedsak plasseres innenfor det Ansell og Gash (2012) omtaler som en initiativtaker og fasilitatorrolle, altså at de i stor grad ser på rollen sin som å ta ansvar for, og bringe aktører sammen, samt å motivere til samskaping og finne felles mening og retning for arbeidet. De er også tydelige på at deres rolle overfor frivilligheten er å være en regiassistent og tilrettelegger, og de må respektere frivillighetens autonomi.

Fasilitatorrollen tolker vi i stor grad er til stede i prosjektet med opplæringsmateriell til flyktninger, der man deltar direkte og aktivt i starten av prosjektet for å skape felles mening og motivere medarbeidere til å delta. I medvirknings- og samskappingsstrategien (Øvre Eiker kommune, 2017b) er de tydelige på at de skal ta tre roller, initiativtaker, igangsetter og sparringspartner. Hvorvidt dette dekker alle rollene til Ansell og Gash (2012) fremstår som uklart, men forstås som et ønske om en hands-on rolle når det gjelder samskaping og at de ser behovet for en situasjonsbestemt tilnærming til ulike typer samarbeid. Rollen sparringspartner kan tolkes å ligge nære katalysatorrollen med tanke på å bringe samarbeidet videre, stimulere aktørene i samskaping og tenke utenfor boksen. Igangsetter kan ses i sammenheng med både

initiativtakerrollen, men også ivareta fasilitatorrollen som handler om å skape konstruktive prosesser og motivere til samskaping gjennom å bygge relasjoner (Ansell & Gash, 2012).

Tydeligst er det avdekket alle tre lederrollene i stedsutviklingsprosjektene gjennom grendeutvalgene. Her tar administrasjonen i større eller mindre grad i bruk alle tre rollene til Ansell og Gash (2012), selv om vi tolker hovedfunnet til at administrasjonen stort sett befinner seg innenfor rollene initiativtaker og fasilitator. I stedsutviklingseksemplet har de en sekretariatsfunksjon og deltar direkte i samhandling med utvalgene. Dette tolkes som å ligge innenfor begrepene initiativtaker og fasilitator. I tillegg ser vi tendenser til at de beveger seg inn i en katalysatorrolle når de forteller om det å bidra til å finne mulighetsrommet for gjennomføring av prosjekter og mobilisere aktørene til å forfølge ideene sine på de ulike stedene. Her opplever vi at man godt på vei bruker de ulike lederrollene i tråd med tanken om en situasjonsbestemt ledelse ut i fra hvor i prosessen grendeutvalget er med sine planer og hva man politisk sett har vedtatt gjennom førende styringsdokumenter.

Vi har tidligere vært inne på at grendeutvalgene fremstår som om de har en sterk posisjon i Øvre Eiker, og at de er koblet på andre demokratiske arenaer i kommunale planer og vedtak. Tortzen (2016) har avdekket behovet for å ha en koblingsstrategi for å håndtere at samskaping sannsynligvis skjer innenfor ulike styringsparadigmer i kommunen. Våre funn tyder også på at samskaping i Øvre Eiker skjer både i en NPG og en NPM forståelse av styring og at beslutninger i Øvre Eiker i stor grad følger tradisjonelle strukturer gjennom formannskap og kommunestyre. Likevel fremstår det som om man i et stedsutviklingsperspektiv nettopp forsøker å tilpasse lokale initiativ til allerede vedtatte planer. Dette kan tolkes som å ha en form for koblingsstrategi fra administrasjonens side for å håndtere autonomien i utvalgene, samtidig som man kobler det til etablerte demokratiske arenaer og politiske vedtak.

5.2.4 Fag som barriere for samskaping

Et tydelig funn er utfordringer knyttet til faglighet. Tortzen (2016) plasserer en sterk fagekspertrolle innenfor NPM-perspektivet og at det kan hemme samskaping. I tillegg påpeker både Tummers et al. (2015) og Torfing (2016) at ledere som ser seg selv som fageekspert og den som har løsningen, kan fremstå som lite motivert for samskaping.

Det er tydelig at fageekspertrollen er en problemstilling som den administrative ledelsen er bevisste på er til stede i organisasjonen, at det kan hemme samskaping og at dette derfor er noe de må jobbe med. I intervjuene med lederne gis det eksempler som kan tolkes i retning av

at administrasjonen kan se innspill utenfra som «*hår i suppa*», men at de samtidig ser at «*det viktigste hinderet for samskaping er vår egen faglighet og vår egen oppfatning som spesialister*» (administrativ leder). Dette bildet bekreftes også av politikere, blant annet gjennom at de opplever at innbyggere ofte involveres når løsningen er klar. I samhandling med politikere er det også noen ledere som påpeker at de opplever samarbeidet som krevende fordi de har lovstyrte tjenester eller at politikere ikke klarer å engasjere seg i problemstillinger. Dette kan også være tegn på at de ser sitt eget fagområde som vanskelig å håndtere innenfor en samskapingstankegang. På en annen side reflekterer de til en viss grad over at noe av den faglige barrieren kan reduseres ved at administrasjonen i møtet med politikere og innbyggere toner ned fagligheten og i større grad fremhever verdivalgene de står overfor.

Det mest konkrete funnet med tanke på fagekspertrollen som barriere, er at det fra politisk og administrativt hold antydes at underlaget til samskapingsstrategien framstår som et fagtungt saksgrunnlag som politikerne ikke har eierskap til. I lys av våre funn om at det er delte meninger om hvorvidt B-saksinstituttet og komitearbeid fungerer, opplever administrasjonen det som uklart i hvilken grad arbeidet i fagkomiteene førte til et eierskap til strategidokumentet. Samtidig uttrykkes det som viktig å ferdigstille dokumentet, ettersom det var på overtid. Samlet ses dette som et konkret tilfelle av NPM-inspirert målstyring, der fagekspertrollen fremstår som viktigere enn å ta seg tid til å bygge en felles forståelse og eierskap til løsningen i tråd med forståelsen av fasiliterende ledelse (Ansell og Gash, 2012). Dette understøttes av lederne som uttrykker at de får tilbakemeldinger fra politisk hold om at politikere ikke er koblet tett nok på strategiarbeid. I tillegg er det funn i kunnskapsgrunnlaget til strategien på at enkelte avdelinger oppfatter sine fagområder som for komplekse til at innbyggere kan ha kompetanse til å medvirke. Ut fra undersøkelsen er det ikke grunnlag for å si om dette er en generell utfordring, men i intervjuene reflekterer flere ledere over at de jobber med måten de legger frem saker på overfor politikerne, og at de prøver å lære av de tilfellene hvor de føler at de lykkes.

Tummers et al. (2015), Torfing (2016) og Tortzen (2016) problematiserer administrasjonens faglighet som en barriere for samskaping, og funnene er i tråd med dette. På en annen side kan vi ikke finne belegg for å si at dette påvirker motivasjonen til å samskape, slik Torfing (2016) hevder kan være tilfelle. Administrasjonen i Øvre Eiker oppleves som motiverte for samskaping, og fremstår som pådrivere for at medvirknings- og samskapingsstrategien kom på plass, de oppleves samlet sett å ha høy bevissthet om styrker og svakheter ved egen faglighet, de erkjenner at de selv sitter på deler av svaret for å endre situasjonen og de prøver

ulike tiltak for å komme dit. Funnene kan på den ene siden indikere at fagekspertrollen er i endring og at Øvre Eiker beveger seg i retning av en NPG forståelse med tanke på sin egen lederrolle. På en annen side kan det ses i sammenheng med Øgårds (2014) og Tortzens (2016) funn og forstås som at de ulike styringslogikker er til stede parallelt med tilhørende krysspress.

5.2.5 Behov for rammer

Både dokumentene og intervjuene bærer preg av at administrasjonen har et behov for å styre medvirkning og samskaping i større grad enn hva de har gjort tidligere. I saksdokumentene til medvirknings- og samskapingsstrategien står det eksplisitt at «det kan nok ha vært en utfordring at folk av og til forveksler medvirkning med medbestemmelse». For å lykkes med samskaping påpeker både Sørensen (2014) og Tortzen (2016) at det er behov for å være bevisst på om man overstyrer eller understyrer, der for mye kontroll svekker selvstyringskapasiteten, mens for lite involvering kan føre til fragmentering og at politiske mål i liten grad oppnås (Sørensen, 2014; Torfing, 2013; Tortzen, 2016). Når den administrative ledelsen ser ut til å ønske både klarere avtaler med ulike råd og utvalg, samt at de tydeliggjør behovet for avklarte roller i forkant av prosesser i selve samskapingsstrategien, kan det tolkes som om de ser et behov for å styre samskaping i stor grad. De viser også klare holdninger til å definere mål og utfordringer før man involverer, og sier selv at de har hatt et behov for å sette medvirkning i rammer.

Politikere på sin side kan virke som om de er opptatt av at samskaping som metode innebærer at man må slippe prosessen løs, at samskaping må komme som bottom-up initiativ fra innbyggere og frivilligheten, og at de er opptatt av at man ikke bør styre samskapingsprosessene i for stor grad. Det fremstår som om politikere i Øvre Eiker i stor grad er villige til å dele sin formelle makt, og i liten grad anser seg selv som suverene beslutningstakere som Torfing (2016) mener kan hindre at samskaping skjer.

5.2.6 Handlingsrom for samskaping

Samarbeidsrelasjonen mellom politikere og administrasjonen anses som av betydning for hvorvidt man lykkes med samskaping. Vi har tidligere vært inne på at deler av teorien innen forskningsfeltet tar til orde for at politikere bør kobles tettere på (Torfing et al, 2016; Torfing, 2016) for å lykkes med samskaping. Samtidig finnes det teoretikere som Bason (2010) som ser på samskaping som en metode for innovasjon og som påpeker at det kreves handlingsrom. At politikere kobles tett på er ikke en motsetning til å gi administrasjonen handlingsrom. Våre

funn viser i hovedsak at administrasjonen opplever å ha stort handlingsrom, og politikerne opplever å gi stort handlingsrom. Likevel er det funn som tyder på at administrasjonen i noen tilfeller opplever at handlingsrommet snevres inn. Dette er knyttet til en vanskelig økonomisk situasjon, og kan tolkes som at handlingsrommet innskrenkes når den økonomiske risikoen øker, noe som er i tråd med Borins (2002) som påpeker at tillitsforholdet mellom politikere og administrative ledere er avgjørende. Likevel fremstår den politiske ledelsen gjennom intervjuene som om de er villige til å ta risiko på en del områder.

Handlingsrom og tillit ser ut til å henge sammen med fartstid i kommunen for de administrative lederne. Lederne med lenger fartstid mener at det store handlingsrommet og tilliten er noe av det unike med kommunen, og lederne med kortere fartstid påpeker på sin side at de opplever handlingsrommet som vanskelig å forstå.

5.2.7 Delkonklusjon styring og ledelse av samskaping

I hovedsak styrer politikere i Øvre Eiker samskapingsprosesser gjennom en hands-off rammesettende styringsform. De er ikke involvert direkte, men tar en initiativtaker rolle gjennom å etterspørre samskaping fra administrasjonen. Administrasjonen på sin side ser ut til å ta ulike lederroller som er situasjonsbestemt. I likhet med politikerne tar de i stor grad en initiativtakerrolle, men er mer hands-on i styringen og involverer seg direkte. Medvirknings- og samskapingsstrategien legger også opp til at de i fremtiden ser for seg å ta i bruk flere av rollene som ligger innenfor begrepsapparatet til Ansell og Gash (2012).

Det er avdekket noen faktorer som fremmer og hemmer samskaping. Det tette og tillitsfulle samarbeidet mellom politikere og administrasjonen og det at de i stor grad opplever handlingsrom, er funn som fremmer samskaping. Administrasjonens fagekspertrolle derimot kan være til hinder for samskaping, og her er det funn som viser at det gir seg utslag i både politisk forankring og med tanke på hva slags roller det er mulig for politisk ledelse å ta i samskapingsprosesser. Det er også funn som tyder på at ekspertrollen hindrer en likeverdig deltakelse fra innbyggere.

5.3 Oppsummering styringsparadigmene

Teorikapitlet redegjør for at styringsparadigmene eksisterer side om side i norske kommuner (Øgård, 2014), og at dette kan påvirke graden og utbyttet av samskaping (Tortzen, 2016). Våre funn oppfattes å støtte denne forskningslitteraturen, synliggjort gjennom modellen under.

Styringsparadigme	Politikernes syn	Administrative lederes syn
Offentlig sektor	Serviceprodusent og arena for samskaping	Serviceprodusent og arena for samskaping
Bærende prinsipp	Nettverk	Marked/Nettverk
Politikernes rolle	Rammesettende styring (NPM)	Rammesettende styring (NPM)
Forvaltningens rolle	Faglige eksperter/produsent/fasilitator TPA, NPM og NPG	Faglige eksperter/produsent/fasilitator TPA, NPM og NPG
Innbyggerens rolle	Medprodusent (NPG)	Kunde/medprodusent (NPM og NPG)
Sivilsamfunnet	Samarbeidspartner (NPG)	Samarbeidspartner (NPG)
Samskapingsforståelsen	Empowerment (Hovedsak NPG)	Empowerment/effektivitet (NPM og NPG)

Figur 6: Samskaping i Øvre Eiker sett i rammen av styringsparadigmene

Ut fra modellen ser det ut til at både politikere og administrative ledere har et omforent syn på offentlig sektors og hverandres roller. Et hovedskille går imidlertid på forståelsen av samskaping og holdning til innbyggeren, der politikerne i større grad er knyttet til NPG, mens de administrative lederne veksler mellom ulike styringsperspektiver. I den grad krysspress eksisterer, er det derfor nærliggende å anta at det oppleves i størst grad blant lederne, og følgelig er det i administrasjonen det er mest å hente hvis målet er å fremme tykk samskaping.

5.4 Hvilke endringer i lederrollen skal til?

Hvilke endringer i lederrollen oppfatter politikere og administrative ledere i Øvre Eiker skal til for å fremme samskaping?

Selv om innbyggermedvirkning fremstår som en årelang tradisjon og som en del av «ryggraden» til Øvre Eiker kommune, er det først i desember 2017 at de vedtok en egen medvirknings- og samskapingsstrategi. Som vi har vært inne på før tolkes dette som et ledd i å systematisere og rydde i rammene for medvirkning og samskaping. Funnene viser at politikere i Øvre Eiker i dag er rammesettende og har en hands-off tilnærming til samskaping, men de viser tegn til å ønske en mer hands-on tilnærming til samskaping og i større grad fylle rollen som katalysator. For enkelte anses dette å være svaret på å øke graden av samskaping, og er i tråd med den politiske lederrollen som Hartley et al. (2013) beskriver som handler om å sette agenda, være initiativtaker, delta i dialog og forhandlinger, mens man samtidig skal være den med formell makt. Flertallet av politikerne er klare på at det er rom for å være direkte involvert og de mener at dette vil bidra til å fremme samskaping. De opplever det som krevende å gå utenom de formelle beslutningsarenaene, men om formannskapet bestemmer at ulike prosjekter og prosesser skal besluttes gjennom samskaping og i fellesskap med innbyggere bør det være rom for det. Dette tolkes i stor grad til å være i tråd med Røiseland (2012) som påpeker at politikere ikke trenger å bestemme alt, men det er bare valgte politikere som kan vedta hvem som skal bestemme.

Det ser ut til å være flere barrierer og årsaker til at politikere i Øvre Eiker ikke tar en mer hands-on styring, og flere lederroller for å fremme samskaping. Det ene er som nevnt overfor det demokratiske perspektivet, og koblingen til demokratiske arenaer. Det er en bekymring for at samskaping da blir «partipolitikk». Det andre er tidsbruk, der dette oppleves som en barriere for å delta på flere arenaer enn de gjør i dag. I tillegg påpeker administrasjonen selv at deres faglighet kan stå i veien for å fremme samskaping, og fra politiske hold oppleves det i noen grad at løsninger er ferdig tenkt og for faglige til at det er rom for samskaping. Tortzen (2016) påpeker at administrative ledere skaper et glasstak ved å faglig ramme inn, og definere oppgaver og tidsrammene for samskaping. Funnene våre kan tolkes dithen at dette også er en utfordring i Øvre Eiker.

Det kommer klart frem at administrasjonen er klar over at faglighet kan være en hemmende faktor og noe som er til stede i Øvre Eiker. Bevisstheten rundt problematikken, og modenhetstrappa tyder på at dette er noe som det jobbes med. Administrasjonen er opptatt av at de i større grad må skape arenaene for samskaping, og involvere innbyggere i en tidligere fase enn i dag slik at de også er med og definerer hvilke utfordringer kommunen faktisk står overfor. Dette er i tråd med definisjonen av tykk samskaping som bygger på en bredest mulig involvering i alle faser av en samskapingsprosess.

6. Konklusjon

Denne oppgaven har sett på *Hvordan politikere og administrative ledere kan fremme samskaping i kommunal sektor?* Dette kapitlet trekker overordnede konklusjoner fra funnene, og påpeker noen faktorer som kan bidra til å fremme samskaping i kommunal sektor. Avslutningsvis drøfter vi svakheter og styrker ved oppgaven, og hva vi mener kan være fruktbart å belyse gjennom videre forskning.

6.1 På vei mot samskaping

Overordnet viser analysen at Øvre Eiker etterstreber å utnytte potensialet som ligger i en aktiv frivillighet og engasjerte innbyggere, og å ta i bruk samskaping som metode for å utvikle tjenester og løse komplekse samfunnsutfordringer. Dette søkes realisert ved å ta en aktiv rolle som initiativtaker og fasilitator og å bringe aktører sammen rundt aktuelle problemstillinger og ha systematikk i arbeidet. Det er også verdt å merke seg det langsiktige perspektivet som kommunen legger opp til, og som de historisk har hatt. Grendeutvalgene fremstår som gode arenaer for å løse oppgaver sammen med innbyggere. At kommunen har bevart et slikt samarbeid i snart 20 år og ønsker å videreutvikle rollen til å omfatte komplekse samfunnsområder som integrering og utenforskap, vitner om at modellen har fungert.

Tidligere empiri indikerer at rammesettende og fasiliterende ledelse samt organisatoriske trekk har betydning for å fremme samskaping i offentlig sektor. Funnene i denne analysen bidrar i stor grad til å støtte dette. Det legges opp til top-down styrte prosesser, med en hands-off tilnærming fra politisk hold i Øvre Eiker i dag, mens administrasjonen i større grad tar en mer hands-on-, og fasiliterende rolle i form av å ta ansvar for å bringe ulike aktører sammen og fasilitere prosessene underveis. Selv om vi ikke har analysert eksemplene fra grendeutvalgene og frivillighetens rolle i utviklingen av forebyggende tjenester i detalj, fremstår dette som samskappingsprosjekter hvor kommunen har lyktes. Det er også i disse eksemplene kommunens administrative ledere i større grad har tatt ulike lederroller for å fremme samarbeidet. Dette kan stå i kontrast til deler av den empiriske forskningen, som påpeker at bottom-up og frivillig deltakelse øker sjansene for å lykkes med samskaping (Tortzen, 2016). Vårt perspektiv har vært å se på ledelses- og styringsdimensjonen i samskaping, og derfor har vi i liten grad hatt fokus på bottom-up initiativ. Det er likevel slik at vi finner flere eksempler på dette, og hovedoppfatningen er at både politikere og administrasjonen er stand til å ta tak i

de initiativene som kommer. Øvre Eiker virker i stor grad å være en kommune som har både strukturelle og kulturelle forutsetninger som fremmer samskaping.

Politikerne i Øvre Eiker reflekterer i stor grad rundt sin egen rolle for å lykkes med samskaping. Funnene viser at de ønsker å ta en mer aktiv rolle, og å være direkte involvert i prosessene. Det er vanskelig å konkludere med at dette er avgjørende for samskaping sett i lys av eksemplene - da de også har lyktes uten å være direkte involvert. Det som er av stor interesse er at de har hatt høy politisk bevissthet rundt innbyggerinvolvering. På bakgrunn av våre funn kan man konkludere at høy politisk bevissthet, og det å etterspørre innbyggerinvolvering er av vesentlig betydning for å lykkes med samskaping. I tillegg har politikere i Øvre Eiker et tett og nært samarbeid med administrasjonen, og opplever i liten grad «timeglassmodellen» som en barriere for samskaping. Synet støttes og fremheves som en vesentlig faktor av de erfarne administrative lederne, og indikerer betydningen av relasjonsbygging som fremmede faktor for samskaping.

Det er avdekket flere barrierer med tanke på politikerens rolle i samskappingsprosesser. Disse er knyttet til manglende tid, administrasjons sterke fagrolle og den demokratiske forankringen. Dette er barrierer som er sentrale utfordringer når det gjelder å øke graden og utbyttet av samskaping for å møte utfordringene kommunal sektor står overfor. Funnene er også interessante i et demokratiperspektiv, og med tanke på vitalisering av politikerrollen. Utfordringen med sterke faglige roller i administrasjonen er en dimensjon som påvirker både samarbeidsrelasjonen mellom politikere og administrasjonen, og hvordan man involverer innbyggere i samskappingsprosesser. Våre funn viser at dette er en barriere som er til stede i Øvre Eiker. Vi har ikke grunnlag for å si at administrasjonen bevisst bruker sin faglighet og posisjon for å definere mål og rammer i den hensikt å hemme samskaping. Men det er tydelige tegn fra politiske hold at det oppleves som krevende å ha nok tid og kompetanse til å «følge» ulike fagfelt, og at politikerne opplever at innbyggere ikke slipper til før løsningen er klar. Bekymringen rundt at politikerrollen blir så krevende for å løse kommunale oppgaver og komplekse samfunnsutfordringer at den må profesjonaliseres, er i høy grad til stede. Dette er et paradoks, da samskaping kan ses på som en løsning på en slik problemstilling, nettopp fordi det utfordrer fagekspertene til å dele på sin makt og la annen kunnskap slippe til. I lys av at politikere ønsker å ta en mer aktiv rolle, og teorier som påpeker at de i større grad bør delta direkte, er det tankevekkende at de opplever at samskaping kan føre til større avstand til innbyggere. Samskaping skal i utgangspunktet trekke innbyggere tettere på samfunnsutviklingen og de politiske avgjørelsene, og ikke skape større avstand.

Begrepet samskaping brukes i dag for å beskrive en mulig vei for å løse velferdssamfunnets utfordringer og å øke innovasjonskapasiteten i kommunal sektor. I likhet med forskning innen samskaping viser våre funn at samskaping ikke er et entydig begrep, og at det er ulike oppfatninger fra politisk og administrativt hold. Politikerne i Øvre Eiker har tatt en aktiv rolle i forhold til å etterspørre bredere involvering av innbyggere og frivilligheten, og ser ut til å oppfatte begrepet innenfor det som er definert som tykk samskaping. Administrasjonen på sin side oppleves i større grad til å være opptatt av interne siloer og medvirkning. Fokuset på å bygge ned siloene mellom sektorene i egen organisasjon er ikke nødvendigvis et steg i retning av mindre innbyggerinvolvering, men kan ses i sammenheng med innovasjonsbarometeret 2018, der medarbeiderdrevet innovasjon kom ut som det klart viktigste bidraget. Ut fra dette perspektivet kan grepet Øvre Eiker har tatt både være vesentlig for å utløse innovasjonspotensialet i organisasjonen, men også ses som en naturlig prioritering ut fra at de allerede har kommet langt med innbyggerinvolvering og politikernes holdning til samskaping.

Det fremstår som om Øvre Eiker styres og ledes i et krysspress mellom de ulike styringsparadigmene. Administrasjonen har fokus på å levere gode presise tjenester og være gode fagfolk, mens politikere i større grad er åpne for å dele makt og beslutninger med de som befinner seg utenfor organisasjonen. Som vi har vært inne på reflekterer den administrative ledelsen i stor grad over sin faglige posisjon, og at den kan være til hinder for samskaping. De administrative lederne har imidlertid reflektert mindre over sin rolle i samarbeidsprosesser, og oppleves å ha større fokus på internt samarbeid. I tillegg er det av interesse at administrasjonen i større grad oppleves å problematisere likeverdighet, og flytting av makt enn det politikerne gjør. Funnene våre viser at Øvre Eiker befinner seg i flere styringsperspektiv, og at NPM og NPG perspektivet er til stede. De har i stor grad en empowermentforståelse og formål med samskapingsstrategien, og intervjuene støtter i stor grad at det er dette det legges vekt på. Det viser at Øvre Eiker er i bevegelse mot en større grad av NPG tilnærming til styring og ledelse av samskaping. For å håndtere dette fremstår grendeutvalgene som en konkret koblingsstrategi for å håndtere utfordringene som ledelse i krysspress kan gi.

Analysen viser at kommunen i hovedsak tar en initiativrolle når det gjelder lederroller og samskaping. For politikere er både fasilitatorrollen og katalysatorrollen fraværende. Blant de administrative lederne er det i de samskapingseksemplene der de opplever å ha lyktes i stor grad at de har benyttet seg av situasjonsbestemt ledelse og inntar både en fasilitatorrolle og en katalysatorrolle. Våre funn viser at skal kommunen i større grad benytte seg av samskaping som verktøy, bør både politisk og administrativ ledelse bruke alle tre rollene for å fremme

samskaping. Ansell og Gash (2012) og Sørensen (2014) vektlegger en sterk fasiliterende funksjon og katalysatorrollen samt direkte deltakelse for å fremme samskaping. Våre funn viser at dette mangler i Øvre Eiker, og ønsker man å fremme samskaping er dette noe som bør tas tak i. Her bør politikere og administrasjonen delta i større grad direkte, og legge vekt på en situasjonsbestemt ledelse og større grad av katalysatorrollen i samskapingsprosjekter.

Med bakgrunn i drøftingen kan det konkluderes med at holdninger til innbyggerinvolvering, organisatoriske faktorer og politisk initiativ er de mest fremtredende faktorene som fremmer samskaping i kommunal sektor, mens de viktigste barrierene som må håndteres er administrasjonens fagekspertrolle og utfordringer rundt profesjonalisering av politikerrollen.

6.2 Styrker og begrensninger

Hensikten med oppgaven har vært å belyse hvordan samskaping kan fremmes i kommunal sektor med vekt på ledelse og styring. Dette er et forskningsområde med lite empirisk forskningslitteratur, og med få studier som ser på hvordan ledelse fremmer samskaping. Studien er basert på et begrenset antall respondenter, og i lys av en enkeltkommune. Det er derfor ikke uten videre mulig å generalisere funnene til å gjelde kommunal sektor, men våre funn er på linje med en relativ fersk doktorgrad av Tortzen (2016), og flere av funnene har støtte i annen empirisk forskning. Øvre Eiker er et eksempel på en norsk kommune, som skiller seg ut med tanke på lange tradisjoner med innbyggerinvolvering. Slik sett er det grunn til å anta at de har større forutsetninger for å lykkes med samskaping og er kommet lenger når det gjelder styring og ledelse som fremmer slike type samarbeid. Våre funn bør derfor være av interesse for kommuner som har kommet betydelig kortere med tanke på både strukturelle og kulturelle faktorer.

En styrke ved oppgaven er at vi ser nærmere på politikernes rolle når det kommer til samskaping, hvordan samarbeidsrelasjonen mellom politikk og administrasjonen fremmer eller hemmer dette og analyserer det i rammen av nyere forskning innen samskaping og ledelse. Her er det avdekket funn som er i samsvar med annen empirisk forskning, i sær når det gjelder barrierene for å fremme samskaping, og trolig er det mulig å finne de samme barrierene i andre norske kommuner. Våre funn viser også at høy politisk bevissthet og det å etterspørre innbyggerinvolvering har vært vesentlig i Øvre Eiker, og har påvirket graden av innbyggerinvolvering også når politikere ikke deltar direkte. Dette er en faktor som fremmer samskaping, og er noe andre kommuner kan lære av.

Oppgaven har kun behandlet ledelsesperspektivet. I en bredere tilnærming ville det ha vært fruktbart å se hvordan innbyggere, lag og foreninger samt grendeutvalgene opplever sin rolle og om de opplever rom for samskaping. Med tanke på et ønske om at grendeutvalgene skal ta en større rolle i tjeneste- og samfunnsutvikling ville det ha gitt et nytt perspektiv til feltet. Hadde vi hatt muligheten til å studere de konkrete eksemplene nærmere, kan det også tenkes at vi i større grad ville kunnet avdekke hvilke lederroller som tas i samarbeidsprosjekter. Konkrete resultater av samskaping og hvilken effekt det gir er heller ikke viet plass i oppgaven, heller ikke om samskaping øker innovasjonskapasiteten og å bidra til nye løsninger.

Oppgaven kan kritiseres for å skrape i overflaten i en kommune der innbyggerinvolvering har stått sterkt og med høy modenhetsgrad for å se på felles løsninger med aktører utenfor sin egen organisasjon. Ett eksempel er likeverdighet, som står sentralt i samskapingsperspektivet, men som vi ikke i tilstrekkelig grad har klart å undersøke gjennom våre metodiske valg. For å få til dette ville det ha vært nødvendig å se nærmere på konkrete caser, og undersøke hvordan samarbeidende aktører opplever likeverdigheten i samskapingsprosessene.

6.3 Videre forskning

Oppgaven oppleves å avdekke flere spørsmål som vil være nyttig å se på i videre forskning. I likhet med andre kommuner er Øvre Eiker i starten med tanke på å systematisere samskaping, og bruke dette som et strategisk virkemiddel for samfunnsutvikling. Om Øvre Eiker lykkes med å bruke denne grendeutvalgene i et samskapingsperspektiv med tanke med tjenesteutvikling og samfunnsflokke, gjenstår fortsatt å se. Videre forskning på dette området er av interesse for å se om det er en modell som fungerer til noe mer en stedsutvikling, og om grendeutvalgene er villige til å være med på en slik utvikling. Øvre Eiker sin lange tradisjon for involvering og våre hovedfunn kan også reise spørsmålet om hvor sentral den politiske lederrollen i form av katalysatorrolle og direkte deltakelse er for å fremme samskaping, eller om rammesettende ledelse og organisatoriske faktorer er av større betydning.

Ansvarlighet i samskapingsprosesser er et annet område av interesse. Kommuneloven er i stor grad styrende for hvor langt man kan gå med tanke samskaping, og kommunen er ansvarlig for leveransen av lovpålagte tjenester. Selv om man i stor grad ser på samskaping som supplement, og som et ledd i forebyggende arbeid vil spørsmålet om hvem som har ansvaret fort reise seg. Det demokratiske perspektivet er også av interesse når man åpner for at ikke-valgte representanter får økt innflytelse over felleskapets ressurser og interesser.

Litteraturliste

- Andersen, L. L., Espersen, H. H., Kobro, L. U., Kristensen, K., & Iversen, H. (2018). Demokratisk innovasjon - Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner. *Skriftserien fra Høgskolen i Sørøst-Norge*(24). doi: 978-82-7206-464-7
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. doi: 10.1093/jopart/mum032
- Ansell, C., & Gash, A. (2012). Stewards, Mediators, and Catalysts: Toward a Model of Collaborative Leadership. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 17(1), 21.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation : co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.
- Bens, I. (2007). The ten essential processes of facilitative leaders. *Global Business and Organizational Excellence*, 26(5), 38-56. doi: 10.1002/joe.20163
- Bjørger, F., Sandvin, J., & Hutchinson Strand, G. (2015). Gjenstridige problemer i samarbeidsdrevet innovasjon IO. J. Andersen, L. Gårseth-Nesbakk & T. Bondas (red.), *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting. Vågal reise med behov for allierte* (s. 106 - 122). Bergen Fagbokforlaget
- Blaikie, N. (2000). *Designing Social Research - The Logic of Anticipation*. Cambridge: Polity Press.
- Borins, S. (2002). Leadership innovation in the public sector *Leadership and Organization Development Journal* 23(8), 467 - 476
- Bugge, M. M., & Skålholt, A. (2013). Smart velferd: Styringsparadigmer for innovasjon i kommunene IH. Teigen, T. Ringholm & N. Aarsæther (red.), *Innovative kommuner* (1. utg. Oslo Cappelen Damm.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.

-
- Creswell, J. W. (2014). *Research design, Qualitativ, Quantitativ and Mixed Methods Appraoaches* (4. utg.). London: Sage Publications
- Finansdepartementet. (2017). *Perspektivmedlingen 2017*. Meld. St. 29 (2016–2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/>
- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*(November | December 2013), 821-830.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser* (3 utg.). Oslo: Cappelsen Damm AS
- Kobro, L. U. (red.). (2018). *La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende innovasjon*: Høgskolen i Sørøst-Norge/Senter for sosial entreprenørskap og samskapende sosial innovasjon.
- KS. (2017). Innovasjon og samskaping. Hentet 01.05.2018 fra <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/innovasjon/samskaping/>
- Ladegård, G., & Vabo, S. I. (2010). *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Ladegård, G., & Vabo, S. I. (2011). Ledelse, styring og verdier. Hentet 01.02.2018 fra <https://www.magma.no/ledelse-styring-og-verdier>
- Lindegård, L. C. (2017). Nyt studie: Kommuner holder på magten, når de samskaber. *Altinget.dk*. Hentet fra <https://www.altinget.dk/civilsamfund/artikel/nyt-studie-kommuner-holder-paa-magten-naar-de-samskaber>
- Osborne, S. P. (2010). *The new public goverance* London: Routledge.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653. doi: 10.1080/14719037.2015.1111927
- Plan og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Vol. § 5).
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2004). Co-creating unique value with customers. *Strategy & Leadership*, 32(3), 4-9. doi: 10.1108/10878570410699249

- Ringholm, T., Aarsæther, N., Nygaard, V., & Selle, P. (2009). *Kommunen som samfunnsutvikler - En undersøkelse av norsk kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling* (Tromsø: Norut Tromsø)
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring : governance på norsk*. Bergen: Fagbokforl.
- Silverman, D. (2014). *Interpreting qualitative data* (5th ed. utg.). Los Angeles: SAGE.
- Sirnes, T. (2015). Kommunen som innovasjonsarena. I E. Willumsen & A. Ødegård (red.), *Sosial innovasjon - fra politikk til tjensteutvikling* (Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS)
- SSB Statistisk sentralbyrå. (2018). Hentet 01.05.2018 fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/kvartal>
- Store Norske leksikon. (2014). Hentet fra https://snl.no/politisk_filosofi
- Sørensen, E. (2014). *The metagovernance of public innovation i goverance networks*. Paper presentert på Policy & Politics conference, Bristol.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 826-839. doi: 10.1177/0275074016643181
- Torfing, J. (2013). Collaborativ innovation in the public sector IS. P. Osborne & L. Bason (red.), *Handbook of Innovation in the Public services* (ProQuest Ebook Central: Edward Elgar Publishin. Hentet fra <https://ebookcentral.proquest.com/lib/hilhmr-ebooks/detail.action?docID=1152882>.
- Torfing, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector*: Georgetown University Press.
- Torfing, J., & Ansell, C. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1), 37-54. doi: 10.1080/14719037.2016.1200662

Torring, J., Røiseland, A., & Sørensen, E. (2016). Samskapelse er bedre og billigere. *Stat & Styring*(01), 10-14.

Tortzen, A. (2016). *Samskabelse i kommunale rammer - hvordan kan ledelse understøtte samskabelse*. Ph.d, Roskilde Universitet, Roskilde.

Tortzen, A. (2016). *Samskabelse i kommunale rammer - hvordan kan ledelse understøtte samskabelse* Ph.d Roskilde Universitet Roskilde

Tummers, L., Voorberg, W., & Bekkers, V. (2015). Ten policy recommendations for co-creation during social innovation. *European Policy Brief*.

Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2013). *Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda*. Paper presentert på EGPA – conference, Edinburgh.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2014). *Co-creation in social innovation: A comparative case-study on the influential factors and outcomes of co-creation*. Paper presentert på IRSPM, Ottawa.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2014). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. doi: 10.1080/14719037.2014.930505

Øgård, M. (2014). Fra New Public Management til New Public Governance - nye forvaltningskonsepter i kommunene? . I H. Baldersheim & L. Rose (red.), *Det kommunale laboratorium* (s. 93-109). Bergen Fagbokforlaget

Øvre Eiker kommune. (2015). *Kommuneplan*. Hentet fra https://ovre-eiker.kommune.no/Documents/Bygg_og_eiendom/Kommuneplan_07.04.pdf

Øvre Eiker kommune. (2016). *Kommunal planstrategi*. Øvre Eiker Hentet fra [https://ovre-eiker.kommune.no/om_oss/sentraledokumenter/Documents/Kommunal planstrategi 2016-2019.pdf](https://ovre-eiker.kommune.no/om_oss/sentraledokumenter/Documents/Kommunal_planstrategi_2016-2019.pdf)

Øvre Eiker kommune. (2017a). Medvirkningsstrategi Øvre Eiker kommune - Kartleggingsnotat Hentet 05.01.2018 fra [https://ovre-](https://ovre-eiker.kommune.no/Documents/Medvirkningsstrategi_05.01.2018.pdf)

[eiker.kommune.no/kultur/Documents/Kunnskapsgrunnlag medvirkningsstrategi - foreløpig%20versjon.pdf](http://eiker.kommune.no/kultur/Documents/Kunnskapsgrunnlag%20medvirkningsstrategi%20foreløpig%20versjon.pdf)

Øvre Eiker kommune. (2017b). *Saksnummer: 174/2017 - Medvirknings - og samskapingsstrategi for Øvre Eiker kommune - Livskratige sammen* Hentet fra <http://innsyn.ovre-eiker.kommune.no/eInnsyn/DmbHandling/Details/30695>

Øvre Eiker kommune. (2017c). *Økonomiplan 2018-2021 / Saksnummer 165/2017*. Hentet fra <http://innsyn.ovre-eiker.kommune.no/eInnsyn/DmbHandling/Details/30494>

Øvre Eiker kommune. (2017d). Øvre Eiker kommune Hentet 06.05.2018 fra <https://ovre-eiker.kommune.no/Aktuelt/Sider/Kronprinsessen-hyller-Frivillighetskorpsset.aspx>

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Samskaping i kommunal sektor; hvordan kan administrativ og politisk ledelse legge til rette for samskaping for å fremme innovasjon

Bakgrunn og formål

Masteroppgaven er avsluttende del av masterstudiet i offentlig ledelse ved Høgskolen i Innlandet campus Lillehammer. Temaet for oppgaven er samskaping som verktøy for innovasjon, og omhandler både den politiske -og administrative lederrollen i et samskapingsperspektiv.

Vi vil undersøke hvordan -og om lederrollene må endres for å lykkes med samskaping, og hvordan ledere legger til rette for samskaping for å bidra til innovasjon i kommunen. Øvre Eiker anses som fremtidsrettet, med klare mål om å bruke samskaping som verktøy for innovasjon i årene som kommer og har nylig vedtatt en medvirkning – og samskapingstrategi.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Det er ønskelig å gjennomføre intervjuer som vil omhandle lederrollen og vil berøre spørsmål knyttet til blant annet makt, tillit og risikovillighet. Intervjuene antas å vare i omtrent én time og vi ønsker å intervju hele rådmannens ledergruppe, samt flertallet av formannskapetets medlemmer. Studiet vil gjennomføres ved bruk av semistrukturerte intervjuer og søk etter sekundærdata gjennom dokumentanalyse.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Data vil registreres ved bruk av lydopptak og notatføring. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt og koblingsnøkkel oppbevares på gradert område, atskilt fra øvrige data. Deltakerne vil bli anonymisert og vil være ugjenkjennelig i publikasjonen. Personopplysningene slettes innen 1. august 2018.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med Gry Elin Sponberg (99572450).

Eller vår veileder Toril Ringholm - Toril.Ringholm@inn.no

Med vennlig hilsen

Kate Franklin Langsethagen og Gry Elin Sponberg

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Intervjuguide – politikere

TEMA	HOVEDSPØRSMÅL
Formelle krav	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentere hensikten med intervjuet 2. Sikre formaliteter med underskrift 3. Opplyse om taushetsplikt, anonymisering og muligheten for å trekke seg underveis 4. Opplyse om lydopptak for kvalitetssikring av sitater 5. Si ifra om beregnet tidsbruk, at det er satt av ca. én time til intervjuet
Mål og hensikt	Introdusere oppgaven
Bakgrunnsinformasjon	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stilling? 2. Antall år som kommunepolitiker i Øvre Eiker kommune?
Samskaping	<p><i>Informasjon:</i> Vår oppgave handler om innovasjon gjennom samskaping, og om det fører til endring i lederrollen. Med samskaping mener vi noe mer enn samarbeid. I vår definisjon er det et ideal når det er samarbeid mellom det offentlige, private og innbyggere i både; - definisjonen av problemer og utfordringer kommunen står overfor, - i utformingen av nye strategier og løsninger - og i implementeringen av disse løsningene. Det er også mulig å tenke seg at dette er en trapp i likhet med medvirkningstrappen, der man har ulike grader av samskaping.</p>
	Hva legger du i begrepet samskaping?
	Dere har nylig vedtatt en medvirknings- og samskapingsstrategi – hva ønsker dere at den bidra til?
	Har du deltatt i samskapingsprosesser? Kan du beskrive prosjektet/prosessen?
	<p>Hvis du tenker på at innovasjon (nytt, nyttig og nyttiggjort) skjer i ulike faser, at man starter med ideer/ser behov og muligheter, beslutter og setter ideene ut i livet i konkrete handlinger og så deler de med andre.</p> <p>Har du et eksempel på en innovasjon i Øvre Eiker?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvem tok initiativet til dette? - Hvem tok beslutninger underveis? Tilslutt? - Hvilke aktører involverte du, og hvorfor? - Når tenker du at samskaping er best egnet/mest nødvendig for å få til innovasjon?

TEMA	HOVEDSPØRSMÅL
	<ul style="list-style-type: none"> - I hvilken faser vil det være naturlig å involvere andre? - -
Roller og ledelse	<p><i>Informasjon:</i> <i>For å lykkes med samskaping mener flere at det må en annen type ledelse til, og at man ikke kan lede gjennom en top-down tilnærming, og at man i større grad må være en tilrettelegger for så skape gode prosesser.</i></p> <p>Hva tenker du er viktig i din rolle som politiker for å få til samarbeid på tvers av organisasjonen, og mellom ulike parter (innbyggere, næringsliv, lag og foreninger)?</p> <p>Hvordan jobber dere konkret med involvering?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Har du deltatt aktivt selv? - Hvilken rolle har du hatt? <p>Hvordan oppfatter du rammene dere har for å involvere andre både på tvers av –og utenfor organisasjonen?</p>
Kommunikasjon og dialog	<p>Kan du fortelle oss hvordan du som politiker kommuniserer med ansatte/ledelse i Øvre Eiker?</p> <p>Hvordan samarbeider dere med administrasjonen for å skape nye løsninger for innbyggere i Øvre Eiker?</p>
Makt	<p>Opplever du at dere bruker handlingsrommet dere har til å delegere myndighet?</p> <p>Opplever du at dere som politikere er opptatt av medbestemmelse?</p> <p>Opplever du at administrasjonen er opptatt av medbestemmelse?</p> <p>Tror du politikerrollen må endre seg for å lykkes med samskaping? Hvordan?</p>

TEMA	HOVEDSPØRSMÅL
Risikovilje og mot	Opplever du at det gir aksept for å prøve og feile i Øvre Eiker?
	Hvilken frihet opplever du at administrasjonen har til å sette i gang med innovasjonsprosesser og prosjekter?

Intervjuguide – administrasjonen

TEMA	HOVEDSPØRSMÅL
Formelle krav	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentere hensikten med intervjuet 2. Sikre formaliteter med underskrift 3. Opplyse om taushetsplikt, anonymisering og muligheten for å trekke seg underveis 4. Opplyse om lydopptak for kvalitetssikring av sitater 5. Si ifra om beregnet tidsbruk, at det er satt av ca. én time til intervjuet
Mål og hensikt	Introdusere oppgaven
Bakgrunnsinformasjon	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stilling? 2. Antall år i Øvre Eiker kommune?
Samskaping	<p><i>Informasjon:</i> Vår oppgave handler om innovasjon gjennom samskaping, og om det fører til endring i lederrollen. Med samskaping mener vi noe mer enn samarbeid. I vår definisjon er det et ideal når det er samarbeid mellom det offentlige, private og innbyggere i både;</p> <ul style="list-style-type: none"> - definisjonen av problemer og utfordringer kommunen står overfor, - i utformingen av nye strategier og løsninger - og i implementeringen av disse løsningene. <p>Det er også mulig å tenke seg at dette er en trapp i likhet med medvirkningstrappen, der man har ulike grader av samskaping.</p>
	Hva legger du i begrepet samskaping?
	Dere har nylig vedtatt en medvirknings- og samskapingsstrategi – hva ønsker dere at den bidra til?
	<p>Har du deltatt i samskapingsprosesser? Kan du beskrive prosjektet/prosessen?</p> <p>Kjenner du til andre samskapingsprosesser</p>
	<p>Innovasjon (nytt, nyttig og nyttiggjort) skjer i ulike faser, at man starter med ideer/ser behov og muligheter, beslutter og setter ideene ut i livet i konkrete handlinger og så deler de med andre.</p> <p>Har du et eksempel på en innovasjon i Øvre Eiker?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvem tok initiativet til dette? - Hvem tok beslutninger underveis? Tilslutt? - Hvilke aktører involverte du, og hvorfor?

TEMA	HOVEDSPØRSMÅL
	<ul style="list-style-type: none"> - Når tenker du at samskaping er best egnet/mest nødvendig for å få til innovasjon? - I hvilken faser vil det være naturlig å involvere andre? - -
Roller og ledelse	<p><i>Informasjon:</i> <i>For å lykkes med samskaping mener flere at det må en annen type ledelse til, at man ikke kan lede gjennom en top-down tilnærming, og at man i større grad må være en tilrettelegger for så skape gode prosesser.</i></p>
	<p>Har du ledet samarbeidsprosesser? Hvis, ja kan du gi oss et eksempel, og hva var din erfaring i lederrollen?</p>
	<p>Tenker du at du noe i ditt lederskap må endres for å lykkes med samskaping?</p>
	<p>Hvordan jobber dere konkret med involvering?</p>
Kommunikasjon og dialog	<p>Kan du fortelle oss hvordan du som leder kommuniserer med politikerne i Øvre Eiker?</p>
	<p>Hvordan samarbeider dere med politikere for å skape nye løsninger for innbyggere i Øvre Eiker?</p>
	<p>Hvordan samarbeider dere andre aktører, innbyggere, næringsliv osv?</p>
	<p>Hvordan legger dere til rette for en likeverdig dialog mellom aktører?</p>
Makt	<p>Opplever du at politikere i Øvre Eiker engasjerer seg direkte i samarbeidsprosjekter?</p>
	<p>Opplever du at politikere bruker handlingsrommet de har til å delegere myndighet?</p> <p>Opplever du at politikere er opptatt av medbestemmelse?</p>

TEMA	HOVEDSPØRSMÅL
Risikovilje og mot	Hvilken frihet opplever du at du har til å sette i gang med prosesser og prosjekter?